

# COMUNE DI MONTE DI PROCIDA

## Città metropolitana di Napoli

Elaborati di preliminare di “piano di recupero” di accompagnamento al redigendo  
P.U.C.  
CIG Z181F31673

### RELAZIONE GENERALE



# Indice

METODOLOGIA_INTRODUZIONE .....	2
Per una fenomenologia dell'edilizia clandestina .....	2
Definizione: situazione tipologica .....	3
Osservazione sociale_individuo vs collettività? .....	3
Il concetto di ABUSIVISMO FAMILISTA .....	3
La storia e la geografia della società montese_cenni.....	5
Isotropia e socioeconomia .....	8
Luoghi_non luoghi.....	8
L'esaltazione del piano dell'individualità.....	8
Ipotesi, oggetto e obiettivi .....	9
Infine.....	12
Il "Patto per il condono" .....	13
Regesto normativo_cenni.....	13
Principi .....	16
Procedure .....	17
il caso Ischia .....	18
la legge regionale n.19/2017 .....	19
<b>AGGIORNAMENTO l'Allegato alla D.G.R. 57/2018. "Linee guida di supporto ai comuni in materia di abusivismo"</b> .....	20
"I rilevanti interessi urbanistici. ....	20
I rilevanti interessi ambientali. ....	21
I rilevanti interessi per il rispetto dell'assetto idrogeologico.....	21
ALLEGATO Scheda tecnica .....	21
Considerazioni finali_prodromo alla griglia ed agli apparati .....	24
IL PROTOCOLLO_LA MAGLIA ATTRAVERSO LA QUALE VALUTARE LE CONDIZIONI PER IL RILASCIO DEI CONDONI.....	25

## METODOLOGIA\_INTRODUZIONE

### *Per una fenomenologia dell'edilizia clandestina*

La più rilevante questione di trasformazione ambientale che si sia prodotta in Italia ed a Monte di Procida negli ultimi decenni si è scelto di provare a descriverla per il modo in cui davvero si presenta: un colossale cambiamento fisico, oltre che antropologico, a scala geografica. Una scala che, nel territorio del Comune, ha investito in pratica ogni area. E ciò per la convinzione che la crisi attuale, aperta e senza soluzioni apparenti, sia l'effetto di una doppia velocità: quella del **processo di costruzione accelerato** e quello **lento della descrizione di questo processo**. Lento per difficoltà di messa a fuoco del problema affrontato solitamente con argomenti legali, dal punto di vista politico, o con argomenti puramente estetici, attraverso una forma di rimozione, dagli architetti, dai conservatori, dai paesaggisti. Visto che il cambiamento è reale e, quantomeno per dimensione, ha prodotto effetti di una portata non arginata dagli strumenti urbanistici (se non in modo parziale, si veda il regesto statistico ragionato), non si può fare a meno di osservarlo, ma occorre farlo con metodo. Dobbiamo sapere di più da un punto di vista specifico, cioè riguardo alle sue cause, ai bisogni a cui cerca di rispondere, alle sue dinamiche, ai modelli che produce, consapevoli del fatto che tutto questo accade per ragioni politico-culturali complesse, che vanno come è ormai ovvio molto al di là dell'architettura stessa. Ciononostante pensiamo che persino nell'abusivismo, ci siano precisi bisogni e quindi questioni che riguardano specificamente l'architettura.

L'obiettivo è pertanto di incominciare a descrivere il fenomeno nel modo più laico possibile, centrandolo sullo specifico della realtà di Monte di Procida. Alla fine non si può dire di avere sviluppato una ricerca compiuta; solo di avere osservato alcuni casi in situazioni topografiche (le aree studio), facendo il tentativo di mettere a punto un piccolo sistema codificato di strumenti di descrizione, tale che oggi la ricerca può essere arricchita di altri casi sviluppati in e, s'intende, affinata nello stesso sistema descrittivo fonte dell'apparato valutativo per implementare quest'ultimo. Si tratta pertanto di un lavoro aperto. Inoltre naturalmente, se è vero che c'è una forma tipicamente "montese" del fenomeno, è anche vero che quella della densità in estensione, intrecciata di vuoti e di infrastrutture, è ormai una condizione di insediamento frequente, e si manifesta con modalità fisiche, modelli urbani, situazioni tipologiche e tipologie di architettura diversi e specifici, nelle città di tutta Italia. Si può dire anche che la situazione italiana riguardo a questo problema, non è limitata, come molti credono all'abusivismo; la diffusione della costruzione senza relazioni, per opportunità locali, o per quell'eccesso di ruoli di decisione sia pubblici che privati, tipico delle democrazie immature, e infiltrato di decisionismo e di garantismo, è diventata oggi un modello culturale della nostra società, scorre sui computer di molti tecnici, produce modalità di intervento, tipologie di architettura, distrae dalla costruzione e induce alla divagazione stilistica. Perché infatti, il rispetto delle regole dovrebbe di per sé garantire la qualità della costruzione dell'ambiente, in assenza di autorità e percorsi qualificanti che riuscissero a ricondurre a poche variabili e ad una strategia per quanto complessa, le operazioni da fare, una volta fissati degli obiettivi davvero politici?

**Le regole non producono naturalmente una qualità**, sono solo l'ambiente necessario perché si possano manifestare qualità, ecco perché si è affrontato lo studio delle regole di un fenomeno che in molti casi prende la forma di una specie di inquinazione.

Il primo obbiettivo della ricerca è allora la messa a punto di strumenti di descrizione (non di analisi) e ciò per una ragione semplice, che risiede nell'avere già sperimentato che per l'architettura e l'ambiente, l'esercizio della descrizione di un fenomeno esistente, con le sue tecniche e i suoi linguaggi, è della stessa natura dell'esercizio di descrizione di ciò che ancora non esiste. E ciò produce nuovo linguaggio. Il secondo obbiettivo, più interno agli oggetti della descrizione, è un'indagine, proprio nel senso del descrivere oggettivamente, indagare e decifrare, e infine, anticamera di ogni progetto/piano, associare.

**Definizione: situazione tipologica**

Gli studi generalmente condotti sono di tipo urbanistico, statistico, socio-economico. L'intento è di fare relativamente riferimento agli studi di geografia, individuando **situazioni tipologiche**, elementi, parti e insiemi ricorrenti, modalità costruttive, intrecci, prestiti, inclusioni colte, in definitiva una sintassi e le sue variazioni.

## **Osservazione sociale\_individuo vs collettività?**

**Il concetto di ABUSIVISMO FAMILISTA**

L'abusivismo ha avuto molte aggettivazioni: dalle peggiorative a quelle mitiganti quali la necessità. Si prova qui a definire la condizione prevalente nella quale i fenomeni abusivi si sono sviluppati a Monte di Procida, proponendo un'altra locuzione aggettivale, senza che questa sia leggibile come una sorta di assoluzione benevola, ma semplicemente descrivendo in maniera laica una modalità che, oggettivamente, caratterizza le forme che la costruzione ha assunto in questo luogo. Definisco oggettiva tale descrizione in quanto è indiscutibile che le tipologie insediative ed edilizie derivino da pratiche abitative: quel che costruiamo sarà la cristallizzazione di ciò che pensiamo sia la nostra modalità abitativa. A Monte di Procida, nel novero dell'edilizia clandestina, mancano i grandi complessi d'affitto, l'abusivismo speculativo, mancano le "case vacanza"(non è, pur essendo immerso nella magnificenza dei Campi Flegrei e del Golfo, un luogo di villeggiatura), manca quasi del tutto l'abusivismo *di necessità*, non vi è stata una espansione demografica significativa (cosa tra l'altro improbabile: Monte di Procida ha pochi collegamenti infrastrutturali ed una condizione geo-orografica e soprattutto geologico-vulcanica che scoraggia un inurbamento simile, ad esempio, a quello che ha investito il territorio finitimo di Giugliano): mancano insomma quelle tipologie che rimandano a motivazioni socioeconomiche classiche che caratterizzano la gran parte del fenomeno nel resto della Campania e d'Italia. Si proverà qui ad abbozzare una definizione, per le caratteristiche peculiari del fenomeno in questo luogo, partendo da alcune definizioni basilari, anche per escludere e limare i concetti che esse contengono, ripetiamo, senza alcun intento assoluto né assumere le vesti di una critica sociologica alla realtà montese, come si vedrà, differente dalle accezioni assolutamente negative portate da tali definizioni.

**Familismo** s. m. [dall'ingl. familism, der. di family «famiglia»]. – Nel linguaggio della sociologia, la tendenza a considerare la famiglia, con il suo sistema di parentele, con la sua tradizione, la sua posizione sociale, e soprattutto con il legame di solidarietà interno tra i suoi membri, predominante sui diritti dell'individuo e sugli stessi interessi della collettività.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Definizione: Dizionario Enciclopedico Treccani

**Familismo amorale** (dall'inglese *amoral familism*) è un concetto sociologico introdotto da **Edward C. Banfield** nel suo libro *The Moral Basis of a Backward Society* del 1958 (trad. it.: *Le basi morali di una società arretrata*, 1976), scritto in collaborazione con la moglie Laura Fasano. Le tesi di Banfield sono state e sono oggetto di controversia e hanno stimolato un notevole dibattito sulla natura del familismo e sul ruolo della cultura nello sviluppo o nell'arretramento sociale ed economico.

### *Conseguenze sulla società del familismo amorale*

Dalla regola generale l'autore derivò alcune *implicazioni logiche*, che descriverebbero gli effetti di tale comportamento specialmente riguardo alla gestione del bene pubblico e alla vita politica. Se ne riporta un elenco sintetico e incompleto rimandando all'opera per l'approfondimento. Secondo l'autore, in una società di familisti amorali:

- *nessuno perseguirà l'interesse comune, salvo quando ne trarrà un vantaggio proprio;*
- *chiunque, persona o istituzione, affermerà di agire nell'interesse pubblico sarà ritenuto un truffatore;*
- *solo i pubblici ufficiali si occuperanno degli affari pubblici, perché pagati per farlo, i cittadini non se ne occuperanno e se lo facessero verrebbero mal visti;*
- *i pubblici ufficiali saranno poco controllati, perché farlo è affare di altri pubblici ufficiali soltanto;*
- *i pubblici ufficiali non si identificheranno con gli scopi dell'organizzazione che servono, e i professionisti mostreranno una carenza di vocazione o senso della missione; entrambi useranno le proprie posizioni e le loro particolari competenze come strumenti da usare contro il prossimo per perseguire il proprio vantaggio personale;*
- *il pubblico ufficiale tenderà a farsi corrompere, e se anche non lo farà sarà comunque ritenuto corrotto;*
- *non ci sarà alcun collegamento tra i principi astratti, politici o ideologici, e il concreto comportamento quotidiano;*
- *la legge sarà trasgredita ogni qual volta sembrerà possibile evitarne le conseguenze;*
- *il debole vedrà con favore un regime autoritario che mantenga l'ordine con mano ferma;*
- *sarà difficile creare e mantenere una qualsiasi organizzazione, perché ciò richiede una certa dose di disinteresse personale e identificazione e lealtà verso l'interesse dell'organizzazione;*
- *non vi saranno né leader né seguaci, poiché nessuno sarà interessato a sostenere l'impresa, tranne se motivato da interesse personale;*
- *il voto verrà usato per assicurarsi vantaggi materiali di breve termine, più precisamente per ripagare vantaggi già ottenuti, non quelli semplicemente promessi;*
- *oppure il voto verrà usato per punire coloro da cui ci si sente danneggiati nei propri interessi, anche se quelli hanno agito per favorire l'interesse pubblico;*
- *gli iscritti ai partiti tenderanno a rivendersi a partiti più favoriti, determinando l'instabilità delle forze politiche.*

Anche l'economia subirebbe conseguenze devastanti. Se per migliorare le attività economiche occorrono investimenti e mezzi che nessuna singola famiglia, ma solo un gruppo, può permettersi, la mancanza di cooperazione tra non consanguinei impedisce di fare quegli investimenti e acquisire quei mezzi, bloccando l'economia al minimo della sopravvivenza.

L'intera *dimensione associativa* risulterebbe danneggiata. L'autore rilevava a Montegrano (*paesino meridionale, area studio del sociologo, NdR*) pressoché l'assenza di forme associazionistiche, anche di beneficenza, nonostante a suo parere vi fosse la possibilità materiale di realizzarle.

Iniziamo escludendo alcune questioni di cui tali definizioni sono cariche, per giungere ad una ricollocazione del concetto di "familismo" che potrebbe essere applicato alla realtà del luogo.



Fatto: rispetto alla condizione di “*predominante ... sugli stessi interessi della collettività*”, la struttura sociale montese, prevalentemente composta da esponenti della marineria (dalla pesca, al diporto, ai trasporti marittimi, alla grande imprenditoria navale - ogni singola famiglia montese ha o ha avuto almeno un esponente di tale ambito, per lavoro, o diletto o vocazione<sup>2</sup>). L’interesse collettivo, in una comunità “marinara”<sup>3</sup> ha un preciso statuto scolpito nelle regole di solidarietà che il lavoro in un elemento potenzialmente ostile richiede. Tali comunità mettono quasi sempre da parte l’interesse circoscritto in favore di un fronte comune alle avversità che la vita di mare comporta, anche in termini di semplice solidarietà. Ciò comporta la necessità di minimizzare i conflitti e limitare la prevaricazione come prassi, anche nelle forme dell’abitare.

Fatto: le forme di cooperazione, in una comunità marinara, sono fondamentali perché attraverso queste si persegue l’interesse particolare. La crescita economica del singolo passa necessariamente attraverso lo sviluppo di economie di scala e forme di collaborazione. Il dato di sfiducia nelle modalità collettive viene contraddetto dalla realtà statistica della presenza, nella cittadinanza, di numerose e attive associazioni e movimenti di natura civica, politica, di volontariato e culturali, onlus assistenziali etc.

#### ***La storia e la geografia della società montese\_cenni***

Il territorio rappresenta la parte più estrema della penisola flegrea, un promontorio dei Campi Flegrei prospiciente l’isola di Procida, da cui è separata da uno stretto tratto di mare (canale di Procida). Al largo, in direzione ovest si trova l’Isolotto di San Martino: un piccolo isolotto unito al promontorio da un ponte e da un tunnel. È un costone tufaceo modellato dai fenomeni vulcanici del sottosuolo, elevato fino a costituire, di fatto, uno sperone che fronteggia Procida. Monte di Procida, per condizione di accessibilità, vocazione e provenienza originaria dei suoi abitanti...è un’isola.

Dopo la distruzione saracena di Miseno, gli abitanti si dividono tra Procida e l’entroterra frattese. Ci vogliono otto secoli prima che il costone fronteggiante l’isola perda la sua connotazione di pura naturalità per diventare l’*ager* dei procidani, che disboscano e coltivano la sommità del contrafforte tufaceo iniziando lentamente ad abitarlo. Solo nel 1907 il comune si separa amministrativamente da Procida, ma la sua popolazione resta e resterà di origine e vocazione marinara, legata profondamente all’isola d’origine.

---

<sup>2</sup> Se ai cittadini montesi tale affermazione apparirà lapalissiana, si tenga presente quanto emerge dai dati statistici. Secondo l’ISTAT 2001 (indagata in quanto ultima raccolta utile di dati sul mercato del lavoro capaci di restituire la condizione specifica del Comune in parola), la percentuale di impiegati nei vari settori che afferiscono alla marineria (pesca, trasporti, diporto, industria marittima e attività di manutenzione e gestione dei natanti, etc.) è pari a circa il 10%, rispetto a un dato regionale del 2% e nazionale dell’1%. E si ritiene che il dato sia ampiamente sottostimato. Da una indagine informale del sottoscritto relatore infatti, svolta su un campione di 150 montesi (tra i 25 ed i 70 anni), si è riscontrato una percentuale di abitanti con un grado di parentela sino al primo con soggetti lavoratori in ambito marittimo pari a circa il 68 %. Passando a gradi sino al secondo, la percentuale sale ad oltre l’80%! In pratica, si può ragionevolmente desumere che ogni famiglia montese preveda un componente legato al settore marittimo ed alla marineria. Da qui, la possibilità di conferire alla *kore* montese l’appellativo di “comunità marinara”. Si tenga infine presente il legame certificato tra la comunità montese e la storia della marineria campana ed italiana, indagato accuratamente dallo stesso Settore Cultura del Comune di Monte di Procida nella persona del Dott. Capuano.

<sup>3</sup> “*A vela e a vapore. Economie, culture e istituzioni del mare nell’Italia dell’Ottocento*” A cura di Paolo Frascani – Saggi Storia e scienze sociali, Donzelli editore, Napoli, 2001

Atteso che la composizione sociale ha un dato di partenza estremamente omogeneo ma naturalmente ha subito una differenziazione soprattutto nel corso del secolo scorso e viste le caratteristiche di "familismo atipico" sopra illustrate, si riporta di seguito un saggio illuminante circa la dinamica esistente tra regolazione sociale ed abusivismo edilizio, assolutamente utile ad osservare il fenomeno ma al quale occorre applicare le categorie di atipicità che estendono tali dinamiche dall'individuo alla famiglia ed alla comunità "marinara" come descritta.

*dal saggio di G. Gucciardo, Regolazione sociale e abusivismo edilizio<sup>4</sup>*

*L'abusivismo edilizio, soprattutto degli anni ottanta, non può essere più ritenuto dunque una strategia messa in atto da quegli strati sociali che hanno incontrato difficoltà di accesso al bene casa attraverso le possibilità offerte dal mercato legale e dal sostegno dello Stato. L'abusivismo diventa un fenomeno interclassista per il quale una spiegazione che abbia come modello la mertoniana discrasia fra mezzi socialmente consentiti e obiettivi da conseguire non risulta adeguata. La spiegazione che Merton dà dell'**anomia**, cioè delle situazioni in cui le norme che regolano aspetti importanti della vita sociale sono insufficienti, contraddittorie o non rispettate, fa riferimento a uno scarto tra fini sociali prescritti e mezzi socialmente consentiti per il loro perseguimento. Gli strati sociali dove si diffonde il ricorso a mezzi non consentiti sono quelli per i quali i mezzi leciti non sono accessibili. Ma se un fenomeno assume le dimensioni di massa che ha raggiunto l'abusivismo edilizio al Sud e se strati sociali con reddito anche molto differenziato ricorrono a mezzi illegali per ottenere lo scopo desiderato, bisogna allora ritenere, per attenerci allo schema mertoniano, che fra i mezzi «consentiti», e cioè non soggetti a sanzioni tali da scoraggiarne l'impiego, è prevista anche l'evasione dalle norme urbanistiche stabilite formalmente da leggi e regolamenti. Ci troviamo in presenza di uno scarto non fra mezzi consentiti e fini prescritti, ma tra normazione sociale e normazione legale, per cui in effetti non si potrebbe nemmeno parlare di anomia. L'anomia si dà soltanto in relazione alle norme formali-astratte, mentre ciò che promana dalla società civile è una configurazione di interessi che ha una sua «normazione», diversa da quella formale-astratta. Se si osserva il fenomeno secondo questa ottica, ed estremizzandone le conseguenze, risulterebbe ingiustificato persino l'uso del termine abusivismo edilizio. Infatti, data l'estensione di massa del fenomeno e data l'irrelevanza pratica e simbolica delle sanzioni, esso non si configura come un abuso delle norme sociali ma come una violazione di norme legali non percepite come emanazione della società civile, dunque estranee.*

*Naturalmente, con questo, non si vuol suggerire una lettura del fenomeno che ne escluda l'interpretazione nei termini dell'abuso. Si cadrebbe infatti in una distorsione prospettica speculare a quella che vede il fenomeno in termini esclusivamente legalisti e dunque di repressione. Lo scarto tra normazione sociale e normazione legale che si riscontra presso una parte della società, e che sembra essere una delle precondizioni per la diffusione del fenomeno dell'abusivismo, convive infatti con la rivendicazione di un recupero della legalità e della qualità ambientale di un'altra parte della società. E dunque il fenomeno e la vicenda dell'abusivismo edilizio sono legati per un verso allo scarto fra normazione sociale e normazione legale che possiamo riscontrare presso alcuni gruppi sociali in una determinata fase storica, per un altro alla rivendicazione di una salvaguardia dell'interesse pubblico espressa da altri gruppi sociali. L'abusivismo edilizio*

---

<sup>4</sup> Gaetano Gucciardo, Regolazione sociale e abusivismo edilizio: il caso della Valle dei Templi di Agrigento, in Meridiana No. 26/27 1996, Rivista di storia e scienze sociali, quadrimestrale dell'Istituto meridionale di storia e scienze sociali, Viella Srl, Roma.

*richiama la tensione e il conflitto principale che hanno attraversato e scosso non solo la società meridionale, ma l'intero paese, in questi anni.*

*L'abusivismo rientra in un contesto complessivo in cui domina quella che Fera e Ginatempo, secondo una lunga tradizione di studi sul Mezzogiorno, hanno chiamato «disgregazione meridionale» e che più specificamente si può chiamare regolazione sociale particolaristica<sup>5</sup>. Propongo di definire la regolazione sociale particolaristica come l'esito e nel contempo la causa del prevalere, nel processo di selezione delle scelte degli attori, in rapporto alla sfera dei beni e servizi pubblici, dei criteri di appartenenza (parentale, amicale, di comparaggio, clientelare, comunitaria) e di interesse privato. Questa regolazione è opposta a quella formale- astratta in cui le scelte degli attori sono orientate sulla base impersonale delle procedure, dei regolamenti, della legge, cioè delle norme legali-razionali. Corollario della regolazione sociale particolaristica è la credenza - d'altra parte fondata - nella negoziabilità indefinita non solo dei beni e dei servizi, ma anche delle norme formali- astratte (procedure, regolamenti, leggi). La cifra della modernizzazione meridionale è stata sinteticamente espressa nella formula della «privatizzazione del pubblico»<sup>6</sup>. Il territorio meridionale è uno dei beni pubblici che più è stato sottoposto a questa acquisizione privatistica e dove si riflette, per il caos creato dall'edificazione, il prevalere dei particolarismi sui criteri di razionalità ed efficienza nella localizzazione e nella realizzazione degli interventi costruttivi.*

*L'abusivismo edilizio dilaga in un sistema sociale in cui prevale la regolazione particolaristica. Per via di questo specifico tipo di regolazione, le scelte che generano il fenomeno dell'abusivismo risultano espressive, per gli attori in campo, le più razionali e le più economiche. Le più razionali nel senso della congruità mezzi-fini e le più economiche nel senso del rapporto costi-benefici<sup>7</sup>. Gli orientamenti, le scelte, i comportamenti che sono alla base dell'abusivismo non si spiegano soltanto con la vischiosità dei modelli culturali ereditati dal passato e per i quali, com'è noto, il cittadino meridionale sarebbe un familista amorale. La continuità si spiega anche con la permanente razionalità della loro adozione. Intendo dire che il familista amorale è tale oltre che per socializzazione ed educazione, anche per obiettiva convenienza. Da ciò si può dedurre che la scomparsa della convenienza dell'opzione familista e particolarista dovrebbe comportare anche la scomparsa dei comportamenti conseguenti.*

Visto quanto scrive Gucciardo, la diversa accezione del particolarismo declinata nel territorio montese, porta ad una condizione di privatizzazione del pubblico in cui il termine privatizzazione è da ascrivere più alla comunità-famiglia allargata che al singolo.

Da qui, la successiva osservazione.

---

<sup>5</sup> La formula gramsciana della «disgregazione meridionale» è fuorviante se si considera la forza dei legami di solidarietà familiare, di parentela, di vicinato, di comparaggio e di quelli verticali di patronaggio e clientela. Cfr. per questo F. Piselli, *Parentela ed emigrazione*, Einaudi, Torino 1981.

<sup>6</sup> C. Donzelli, *Mezzogiorno tra questione e purgatorio. Opinione comune, immagine scientifica, strategie di ricerca*, in «Meridiana», 1990.

<sup>7</sup> Non si intende sottovalutare l'incidenza dei fattori strutturali nella produzione del fenomeno, ma si vuol dire che la risposta a questi vincoli di ordine strutturale ha visto gli attori porre in essere una strategia adattiva di ordine particolaristico.



## Isotropia e socioeconomia

Una considerazione può essere espressa analizzando in maniera semplice (ma non semplicistica) il portato di una condizione di sostanziale omogeneità della compagine sociale del luogo:

**pratiche sociali simili generano pratiche abitative simili.**

Analizzando i dati significativi derivanti dalle impalcature statistiche relative alla città, si riscontra una conformazione del corpo sociale strutturalmente omogenea. In particolare, assumendo il dato della realtà oggettiva rappresentata dalla cosiddetta "cristallizzazione dei fenomeni sociali"<sup>8</sup>, si può senz'altro affermare che il portato di tali pratiche sociali sia una *maniera di abitare* che produce oggetti consimili. I "*cristalli urbani*" rappresentati dalla morfologia e dalla tipologia dei manufatti come dei *vuoti* sono anch'essi isotropi ed omogenei. A tal punto che è di fatto estremamente improbabile distinguere "ad occhio" le opere dotate di legittima autorizzazione da quelle non conformi agli strumenti regolatori vigenti o pregressi.

La dimostrazione della supremazia delle prassi sociali – prassi abitative sulle questioni meramente socioeconomiche è data dall'ulteriore difficoltà, se non confortata dalla visione ravvicinata, di distinguere i manufatti per censo degli abitanti. Emblematica la condizione degli "emigranti di ritorno", ovvero i montesi che, dopo aver fatto fortuna in Nord America (alcuni con patrimoni di entità assolutamente rilevante), reclamano il diritto a reinserirsi nelle strutture abitative locali. Essi generalmente occupano manufatti integrati nell'agglomerato urbano storico e/o centrale, rinunciando per questo (qualora ammesso dalle normative urbanistiche) ad esprimere appieno il loro potenziale economico in favore di edifici tutto sommato ordinari per dimensioni e collocazione.

## Luoghi\_non luoghi

### *L'esaltazione del piano dell'individualità*

Il fenomeno di crescita edilizia diffusa e senza confini, che nel XX secolo ha investito a livello mondiale le città, si è manifestato, in modo accelerato, in Italia come a Monte di Procida, a partire dal secondo dopoguerra, producendo una profonda trasformazione non solo del paesaggio delle città storiche ma anche della geografia del territorio. Si è trasformata la struttura e la morfologia delle città.

I "luoghi", come le piazze ottocentesche che hanno connotati identificativi di una società, hanno lasciando il posto, nella città contemporanea, ai "non luoghi" (aeroporti, grandi spazi commerciali, strutture per il tempo libero...) dove la gente passa ma non staziona e non socializza. I "non luoghi" rappresentano l'esaltazione del piano dell'individualità, la rinuncia della società contemporanea al piano della collettività. Questo individualismo si riflette nell'organizzazione della città producendo spazi in cui le singole individualità si sommano e si incontrano senza integrarsi, senza fondersi in una collettività. La mancanza di luoghi collettivi tradizionali nella città contemporanea deriva dal fatto che la società non sente più la necessità di luoghi di incontro in cui identificarsi come società. La società contemporanea, infatti, è esplosa, disgregata in tante piccole individualità.

Se possiamo affermare che Monte di Procida presenti quelli che sono universalmente noti come i "non luoghi" definiti dal noto teso di Marc Augé. Di sicuro

---

<sup>8</sup> Si veda a proposito la teoria come espressa da Emile Durkheim nel suo lavoro di analisi sociologica.

però, pur configurandosi sicuramente l'intera compagine urbana come “*locus*”, Monte difetta di spazi collettivi classici, di luoghi dedicati espressamente alla collettività locale. Difatti, quale luogo con tali caratteristiche viene riconosciuto quello che per sua natura è l'unico probabilmente ascrivibile alla natura espressa da Augè: la banchina del porto di Acquamorta!

#### ***Luoghi dell'eterotopia come luoghi non istituzionali e marginali della città contemporanea***

Questo fenomeno di disgregazione urbana ha prodotto nella città contemporanea, a fianco dei “non luoghi”, i cosiddetti “luoghi dell'eterotopia”<sup>9</sup>; luoghi non istituzionali e marginali. Così per Monte di Procida.

In questi luoghi marginali abita una popolazione numerosa che sembra non riconoscersi in una collettività estesa e che vive in maniera quasi autonoma la propria forma dell'abitare. Questi luoghi si configurano come dei recinti chiusi, come delle isole all'interno della città. Per la città in parola, spesso si identificano con l'ABITAZIONE.

### **Ipotesi, oggetto e obiettivi**

*“Dal dopoguerra ad oggi l'aspetto e l'ambiente delle città italiane, salvo poche eccezioni, è mutato così rapidamente e radicalmente da dare l'impressione che si sia persa ogni continuità con la storia precedente. Siamo ormai alla ricerca dei resti di un passato che ci pare perduto”*<sup>10</sup>

***Ipotesi: la trasformazione geografica, ambientale e sociale avvenuta in maniera veloce ed incontrollata ha modificato il paesaggio urbano montese.***

Punto di partenza della ricerca è l'osservazione dei dati relativi alla trasformazione fisica della città che coincide con una trasformazione geografica, ambientale e sociale e che determina una nuova immagine del paesaggio urbano.

***Oggetto: gli insediamenti urbani sorti in maniere accelerata e diffusa dal dopoguerra ad oggi***

Il campo di osservazione è la costruzione accelerata e diffusa dal dopoguerra ad oggi. Si osservi in proposito il regesto statistico seguente (fonte: ISTAT 2011):

Patrimonio edilizio (2011)

<b>Edifici</b>	<b>utilizzati</b>	<b>non utilizzati</b>
<b>2556</b>	<b>2489</b>	<b>66</b>

<b>Tipo di edificio</b>	<b>Nr.</b>	<b>%</b>
<b>residenze</b>	<b>2391</b>	<b>96</b>
<b>produttivi/commerciali/altro</b>	<b>99</b>	<b>4</b>

<sup>9</sup> - Michel Foucault, “Luoghi dell'eterotopie”, ed. Mimesis, Milano 2002

“Ci sono anche, e ciò probabilmente in ogni cultura come in ogni civiltà, dei luoghi reali, dei luoghi effettivi, dei luoghi che appaiono delineati nell'istituzione stessa della società, e che costituiscono una sorta di contro-luoghi, specie di utopie effettivamente realizzate nelle quali i luoghi reali, tutti gli altri luoghi che si trovano all'interno della cultura, vengono al contempo rappresentati, contestati e sovvertiti; una sorta di luoghi che si trovano al di fuori di ogni luogo, per quanto possano essere effettivamente localizzabili. Questi luoghi, che sono assolutamente altro da tutti i luoghi che li riflettono e di cui parlano, li denominerò, in opposizione alle utopie, eterotopie...”

<sup>10</sup> Giuseppe Dematteis, “La crisi della città contemporanea” in “Capire l'Italia. Le città.” Ed. Touring Club Italiano, 1978 Milano

<i>Periodo di edificazione (tipizzazione)</i>	Edilizia storica	Periodo intrabellico	Ricostruzione	Boom economico	Expansione	Ricostruzione post sisma	Pianificazione territoriale restrittiva	Arresto dell'espansione	Condizione odierna
<i>Epoca di costruzione</i>	fino 1919	1919-45	1946-60	1961-70	1971-80	1981-90	1991-2000	2001-05	Dopo il 2005
<i>Edifici</i>	523	293	419	355	363	309	101	20	8
<i>Abitazioni in edifici residenziali</i>	1.056	654	1.028	938	875	641	167	27	9

Si evince con forza dalla tabella precedente quanto affermato sinora: l'edilizia storica, il nucleo fondativo della città rappresenta solo il 34,13 (un terzo!) dell'edificato montese. Dal dopoguerra la compagine urbana praticamente raddoppiata, realizzando il restante 66% dell'edificato. E tale edificato, come si vede nella Tabella ancora precedente, è al 96% rappresentato da RESIDENZE.

**Obiettivo: il controllo della collettività sul territorio. Ritorno alla accezione collettiva della nozione di paesaggio"**

L'obiettivo espresso chiaramente e con forza dal Documento di Orientamento Strategico dell'Amministrazione è rappresentato dalla restituzione alla comunità (alla collettività, alla cittadinanza) del territorio urbano montese. Il paesaggio è un bene pubblico, una risorsa che l'edilizia clandestina sottrae alla fruizione altrui. Compito di una Amministrazione è ritornare ad un controllo comune del proprio *ager*, provando a compenetrare le esigenze ineluttabili dell'individuo con quelle ineludibili della comunità, senza intenti punitivi o coercitivi. L'ottica è quella dell'accordo in funzione di un bene comune rappresentato dalla somma delle singole convenienze laddove queste possano legittimamente comporsi all'interno di un progetto, di un'idea di città che soddisfi il più alto numero di cittadini e non sottragga a tutti gli altri la possibilità di beneficiare dello straordinario paesaggio che ospita questa città.

***L'abusivismo come una delle tante forme con cui si manifesta il cambiamento del territorio***

Il fenomeno della crescita delle città si è manifestato quindi in maniera talmente veloce da rendere obsoleti e poco operativi i tradizionali sistemi di descrizione e di controllo urbanistico. Gli strumenti di pianificazione classica non sono più in grado di gestire questo processo di costruzione diffusa, accelerata e incontrollata. L'abusivismo è, non l'unica ma soltanto una delle tante forme con cui si manifesta il cambiamento del territorio montese e si genera nell'ambito di una ben determinata situazione socio-politica e culturale sopra descritta. Finora le posizioni di fronte a questo fenomeno sono state di totale negazione e rifiuto o, al contrario, di passiva accettazione. L'abusivismo non è però l'unico modo attraverso il quale si concretizza lo sviluppo edilizio veloce e senza regole nel territorio.

La deregolazione urbana passa anche attraverso il fenomeno della *densità in estensione*, attraverso la *costruzione diffusa senza relazioni* che appartiene alla realtà dell'edificato legittimo montese. Abusivismo e densità in estensione sono due differenti volti dello stesso fenomeno di crescita urbana accelerata e disorganica che ha modificato e sta ancora profondamente modificando il territorio urbano. Si è costruito senza regole apparenti perché gli strumenti pianificatori sono stati disattesi e sono

soprattutto nati obsoleti, assolutamente inadeguati a seguire il rapido processo di cambiamento della realtà.

## **Infine...**

A Monte di Procida l'abusivismo non assume né forme pietistiche (di necessità) né accezioni odiose (di speculazione) se non in forme assolutamente marginali. È omogeneo ed isotropo, in quanto sostanzialmente indistinguibile dalle forme edilizie autorizzate. È familista nel senso della famiglia allargata alla comunità marinara.

Per tutte queste ragioni il condono è affrontabile, ove la norma lo consente sia ben chiaro, in maniera sistematica e sistemica, adoperando una griglia valutativa ed un apparato normativo prestazionale di prescrizioni che consentano un recupero di tipo pianificatorio, rifuggendo dal caso per caso.

Di seguito si propone una digressione che, affrontando la tematica normativa e gli sviluppi attuali, consenta di inquadrare il fenomeno del condono in ordine ad un protocollo che, suddividendo in territorio in aree omogenee secondo quanto espresso dal redigendo P.U.C., consenta di esprimere valutazioni AREALI e non più riferite al singolo manufatto, snellendo enormemente la prassi autorizzativa. È evidente che ciò non è né vuol essere sostitutivo del normale iter amministrativo che, *ex lege*, deve seguire la valutazione dei singoli casi, ma semplicemente aiutare a stabilire dei principi certi e condivisi secondo i quali verificare le condizioni condonabilità alla luce del tema centrale relativo ai manufatti clandestini in aree vincolate: un bilancio trasparente su quanto essi hanno sottratto del bene paesaggio e di quanto essi debbano restituire alla collettività.



## **Il “Patto per il condono”**

### ***Regesto normativo\_cenni***

La legge 47/85 è il frutto della tormentata integrazione tra due diverse (se non opposte) logiche, che avevano caratterizzato le precedenti iniziative legislative sul tema della sanatoria dell'abusivismo edilizio: una prima, cui era ispirato l'originario provvedimento governativo che privilegiava gli aspetti urbanistici dell'intervento di recupero dell'abusivismo edilizio e che, in conseguenza considerava sanabili soltanto quelle costruzioni che fossero compatibili con un razionale assetto del territorio comunale; ed un'altra, che - secondo le dichiarazioni dello stesso governo - considerava prevalenti, su qualunque altro, gli aspetti fiscali del provvedimento, ed alle necessità dell'intera manovra finanziaria governativa sacrificava rilevanti esigenze di assetto territoriale.

L'articolo 13 della legge n. 47 del 1985, per la prima volta, ha previsto la concessione edilizia in sanatoria attraverso la possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica edilizia, erano state realizzate in assenza del titolo stesso ovvero con varianti essenziali. La possibilità di richiedere all'amministrazione un accertamento di conformità con effetto sanante è oggi prevista dall'articolo 36 del testo unico dell'edilizia, che, tra le condizioni per il rilascio del permesso in sanatoria, richiede che l'opera abusiva sia conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento sia al momento della presentazione della domanda. Effetto principale del provvedimento in sanatoria, a seguito dell'accertamento di conformità condotto dall'amministrazione, è la legittimazione sul piano formale ed amministrativo delle opere edilizie realizzate abusivamente, ossia realizzate in carenza o difformità dal titolo edilizio previsto. In altre parole, la finalità dell'accertamento di conformità è quella di regolarizzare quegli abusi che presentino un'irregolarità di tipo formale, non sostanziale.

Ben diverso è l'istituto del condono edilizio. Il condono edilizio è, infatti, una sorta di “perdono” amministrativo, che lo Stato eccezionalmente concede per un limitato periodo di tempo. Con il condono edilizio avviene - nei casi previsti dalla legge e su domanda degli interessati - la sanatoria in blocco degli abusi edilizi commessi entro una certa data, ovvero la regolarizzazione non solo formale, ma soprattutto sostanziale, di tutti gli abusi edilizi, a prescindere dalla conformità o meno delle opere realizzate alla disciplina urbanistica e edilizia vigente al momento della realizzazione dell'opera ovvero al momento della presentazione della domanda. La caratteristica essenziale del condono è, dunque, quella di essere un provvedimento eccezionale, limitato nel tempo, applicabile a tutti o quasi tutti gli abusi edilizi, con la finalità di regolarizzare non solo formalmente ma anche sostanzialmente le opere abusive.

Con l'articolo 32 della legge 47/1985, si afferma il principio che per le opere realizzate su particolari aree, ove esista un vincolo, non sia possibile seguire l'iter normale per il rilascio della concessione in sanatoria da parte del Comune, ma occorra preliminarmente ottenere un nulla osta da parte dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo stesso.

Il Consiglio di Stato - sez. V, sent. 696 del 1995 - ha chiarito che i vincoli dell'articolo 32 sono quelli previsti da leggi speciali e quindi tipici, consistenti nella sottoposizione di determinate aree ad una "tutela" di interessi generali: paesaggistico, idrico, idrogeologico, storico..., che si esercita, tra l'altro, con il

subordinare l'esecuzione di opere edilizie all'autorizzazione dell'autorità preposta, la quale valuta se l'opera sia in contrasto o meno con l'interesse generale. Nei casi contemplati dall'articolo 32 non rileva se il vincolo sia stato imposto prima o dopo l'esecuzione delle opere, bensì la sua esistenza al momento in cui deve essere valutata la domanda di condono.

L'articolo 33 contempla, invece, con il nome di "vincoli di inedificabilità", i casi in cui le norme vietano di edificare in determinate aree; occorre sottolineare che i vincoli ostano alla sanatoria soltanto se imposti prima dell'esecuzione dell'opera abusiva e se risultano ancora efficaci al momento dell'entrata in vigore della norma. Ne deriva che qualora il vincolo di inedificabilità sia intervenuto dopo la costruzione del manufatto abusivo, trova applicazione la norma dell'articolo 32 che lascia al discrezionale apprezzamento della pubblica amministrazione la concessione di provvedimenti in sanatoria!

Le violazioni edilizie, successive al condono del 1985, forniscono materiale abbondante per un'ulteriore sanatoria edilizia. E' il condono edilizio, cd. Radice, dal nome dell'allora Ministro dei lavori pubblici, introdotto con il decreto-legge 27 luglio 1994, n. 468, reiterato con i decreti-legge 551/1994 e 649/1994 e, infine, contemplato dall'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica".

In particolare, la sanabilità viene individuata secondo tre diversi criteri, in riferimento al tempo, allo stato dei lavori, ai limiti dimensionali. Quanto al primo criterio, essa è riferita ad opere ultimate entro il 31 dicembre 1993. La formulazione, che viene usata, ricomprende, infatti, anche gli abusi antecedenti e riferibili al medesimo periodo temporale di cui alla legge n. 47 del 1985.

Il secondo criterio di individuazione dell'ambito oggettivo di operatività della sanatoria è quello relativo all'individuazione delle opere sanabili in riferimento allo stato dei lavori. Le opere abusive per essere ammesse a beneficiare della "definizione agevolata delle violazioni edilizie" dovevano essere ultimate alla data prescritta.

Il criterio che realmente differenzia il secondo dal primo condono e che caratterizza la nuova normativa è quello dei limiti dimensionali. Si tratta di un elemento di rigore rispetto alla precedente normativa e volto a penalizzare gli abusi di maggiore dimensione. Possono, infatti, essere condonate le nuove costruzioni abusive i cui limiti dimensionali non eccedano una volumetria di 750 metri cubi per singola richiesta di concessione edilizia in sanatoria ovvero gli ampliamenti non superiori al 30 per cento della volumetria dell'opera legittima originaria o, indipendentemente dalla volumetria iniziale o assentita, gli ampliamenti di manufatti in misura non superiore a 750 metri cubi.

Per le nuove costruzioni "è prevista la possibilità...di calcolare la volumetria per singola richiesta di concessione in sanatoria". (Corte Costituzionale, sentenza n. 302 del 1996).

Va sottolineato che i limiti volumetrici si applicano solo alle costruzioni abusive a carattere residenziale e non a quelle destinate ad altri usi.

Del pari i limiti non si applicano alle istanze di concessione in sanatoria presentate nei casi di c.d. assenza sopravvenuta del titolo, cioè ricorrendo l'ipotesi di annullamento della concessione e, ante legge 10/1977, di licenza edilizia, avendo il legislatore ciò disposto in virtù del fatto che il titolo abilitativo è stato dapprima

rilasciato dall'autorità e poi dalla medesima ritirato. Il limite volumetrico non si applica neppure nell'ipotesi di conversione della domanda di cui all'articolo 13 della legge 47/1985, prevista dal comma 11 dell'articolo 39.

Quanto alla già prevista possibilità di accedere a sanatoria per opere realizzate su aree sottoposte a vincolo di inedificabilità non assoluta (per richiamo ai capi IV e V della legge 47/1985 e, segnatamente, all'articolo 32), il secondo condono introduce una tutela diversa dal punto di vista procedimentale.

Le nuove disposizioni introducono una prima diversificazione prevedendo che per le opere abusive eseguite su immobili vincolati, ai sensi delle leggi n. 1497 del 1939 e n. 431 del 1985, se non comportanti aumento di superficie o di volume ovvero relative ad ampliamenti, l'inutile decorso del termine per il rilascio del parere - 120 giorni - equivalga ad assenso. Resta fermo il potere di successivo annullamento ministeriale (anche per i pareri ottenuti per *silentium*) che può intervenire nei sessanta giorni successivi all'invio della documentazione alla competente Sovrintendenza.

Con la legge n. 662 del 1996 però si ribalta quanto definito e viene istituito il formarsi del silenzio-rifiuto (180 giorni dalla domanda), che viene collegato esclusivamente alle opere abusive eseguite su aree soggette alle leggi 1089/1939, 1497/1939, 431/1985 (vincoli storici, paesistici ed ambientali), nonché ai vincoli derivanti sia da normativa, statale o regionale, sia di piano a tutela di interessi idrogeologici, delle falde acquifere, di parchi e riserve naturali, se istituiti prima dell'abuso.

Il silenzio assenso, decorsi 120 giorni dalla domanda, permane per le opere definibili come ampliamento o per le tipologie di abuso senza aumento di superficie o volume eseguite su aree vincolate a fini paesistici ed ambientali.

Il c.d. terzo condono, il decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, non interessa le aree del comune di Monte di Procida e pertanto se ne può omettere la disamina.

Tra l'altro, la Corte costituzionale ribadisce che il "terzo condono" di cui all'art. 32 del D.L. 269/2003 ha un carattere «più circoscritto» come già espresso con propria sentenza n. 225/2012, la Consulta ha confermato il criterio più restrittivo di non ammettere al condono per gli abusi in aree vincolate comportanti inedificabilità "parziale", (vedi sentenze Corte Costituzionale nn. 54 e 290 del 2009).

Per la legge 326 del 2003, si veda in ogni caso la nota in calce alla presente<sup>i</sup>. In particolare, assumendo quanto riportato riguardo al contenuto della L.R. 10/2004 all'Art. 2, si può affermare l'insanabilità degli abusi maggiori (Tipo 1) in tutto il territorio di Monte di Procida, attesi i vincoli esistenti come richiamati dal suddetto art. 2 L.R. 10/2004.

A tale disamina va aggiunta una considerazione di tipo politico, ampiamente discussa e nota: i cosiddetti condoni hanno avuto un carattere oltre che di ritorno nell'ambito di un regime di legittimità dei abusi edilizi, con conseguente razionalizzazione dell'assetto territoriale, anche una notazione tipicamente economico-finanziaria. In sostanza, l'amministrazione centrale, a fronte di una considerevole e sempre più accentuata contrazione dei trasferimenti stato-amministrazioni locali, **ha considerato la possibilità di consentire a tali amministrazioni di "fare cassa"**, acquisendo le risorse derivanti da oblazioni ed oneri da convertire in opere di riassetto e razionalizzazione dei propri territori. Questo il non detto delle leggi citate, *sed inter omnes constat...*

Questo, in uno con la oggettiva ed evidente impossibilità di demolire TUTTI i manufatti di cui non si ha immediata certezza di condonabilità, impone di definire dei criteri che consentano di individuare quali e quanti di essi sia comunque possibile ricomprendere nel novero delle opere condonabili. Il tutto istituendo un PATTO tra i cittadini e l'amministrazione che consenta ad entrambi di trovare vantaggio nella sua applicazione senza ledere i diritti di coloro che non hanno partecipato alla edificazione clandestina del territorio ma anzi cercando di riportar loro i benefici derivanti da tale operazione, in termini di riqualificazione generale dell'ambiente e di perseguimento della qualità urbana.

### **Principi**

La proposta di *normalizzazione* della attività istruttoria e decisoria che la proposta del Patto per il condono avanza, si fonda in ogni caso su alcuni inderogabili principi che ne informano la *ratio*. Tali principi si applicano tanto alle opere ritenute "sanabili" in situ quanto a quelle per le quali può prevedersi la ricostruzione previa demolizione in aree conformi alla disciplina urbanistica sovraordinata vigente. Essi definiscono le condizioni da prescrivere in ordine all'accoglimento della domanda di condono, trasformandolo in un'autorizzazione *sub condicione* che incrementa i vantaggi per la pubblica amministrazione (perseguimento della qualità urbana ed ambientale, anche definibile come **BELLEZZA**) quanto la convenienza per i soggetti interessati che, anche opportunamente incentivati, potranno usufruire dei benefici derivanti dalla riqualificazione dei loro manufatti. Si rammenta che i primi tre principi qui enunciati beneficiano ciclicamente di incentivi economico-finanziari o fiscali che ne facilitano la concreta applicazione, una volta definita la legittimità amministrativa dei manufatti: questi, lasciati nel limbo della incertezza autorizzativa, costituiranno sempre più elementi di degrado urbano, non riuscendo nemmeno ad accedere ai benefici di legge per la loro riqualificazione.

**LA SICUREZZA:** le opere dovranno assicurare il rispetto delle normative statico-strutturali vigenti (NTC 2008 e ordinanze relative. In un'area vulcanica sismicamente delicata quale i Campi Flegrei, è principio inderogabile che i manufatti garantiscano i livelli di sicurezza prescritti da tali normative.

**LA CHIUSURA DEL CICLO DELLE ACQUE:** la salvaguardia ambientale, massimamente in aree di complesso equilibrio idrogeologico, passa necessariamente per una razionale gestione del ciclo delle acque. Gli obiettivi da perseguire sono la massima permeabilità dei suoli (ripristino, ad esempio, in caso di demolizione dello stato pedologico preesistente l'abuso), immagazzinamento e riuso delle acque esauste (quelle consentite dalla normativa ambientale) e meteoriche, impiego della fitodepurazione, et alia (rif normativi: parte 3a del d.lgs. 152/06; DM 185/2003; Linee Guida ISPRA/ARPA/APPA – non cogente-).

**OTTIMIZZAZIONE DEI FABBISOGNI ENERGETICI:** la riduzione dei consumi energetici è una condizione inderogabile da applicare al patrimonio urbano pubblico e privato. In applicazione delle Direttive CE (2009/28/CE; 2010/31/UE; 2012/27/UE), le disposizioni normative italiane consentono di definire un sistema di regole volte al contenimento dei consumi degli immobili. Tali normative (numerose e facilmente reperibili, dalla Legge 10/91 al D.lgs 4 luglio 2014, n.102) devono necessariamente essere applicate agli edifici da condonare, anche facendo riferimento a prescrizioni allegate ai Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale, come il precedente principio, con particolare riferimento all'agevolazione per l'applicazione di sistemi PASSIVI di contenimento dei consumi.

SELEZIONE ACCORTA DELLE AREE STUDIO, sulle quali testare l'applicazione di tali principi. Il processo di applicazione e test degli enunciati sarà effettuato individuando le aree maggiormente sensibili di punto di vista urbano, in maniera da ottenere una verifica capace sia di estendere al territorio le valutazioni effettuate sia di correggere, emendare o integrare le *griglie valutative* della condonabilità.

PRESTAZIONALITÀ DELLE NORME derivanti da tali principi. Le citate griglie valutative dovranno dare luogo a sistemi prestazionali, ovvero un apparato capace di implementarsi in corso di applicazione, sufficientemente flessibile da risultare applicabile alla più ampia casistica possibile. Tali apparati dovranno confluire in Linee Guida per la condonabilità!

COLLEGIALITÀ. L'applicazione di tali principi passa necessariamente per il confronto con gli enti sovraordinati di tutela del territorio. La concertazione e la condivisione dei principi va definita in uno con le competenti Sovrintendenze e Commissioni Integrate, nonché con l'Ente Regionale e le sue Autorità competenti. Questo per il fine imprescindibile di snellire le attività di valutazione da parte di tutti gli organi competenti, che sarebbero agevolati dalle attività preistruttorie svolte in coerenza con principi condivisi tra gli Enti, rendendo efficiente, efficace e tempestiva l'azione amministrativa.

COSTITUZIONE DI UN UFFICIO SPECIALE, di accompagnamento e guida alla attività conseguente il rilascio delle autorizzazioni, con l'illustrazione delle procedure e delle tecniche prescritte per il loro ottenimento, prevedendo anche l'ausilio nella ricerca di fonti finanziarie utili alla realizzazione degli interventi di riqualificazione. Tale ufficio si occuperebbe anche della implementazione ed aggiornamento degli apparati normativi sopra descritti.

### **Procedure**

*RIFERIMENTI: normativa statale sul condono edilizio (artt.31 e seguenti della legge 28 febbraio 1985 n.47; art.39 della legge 23 dicembre 1994 n.724; art.32 della legge 24 novembre 2003 n. 326 di conversione in legge del decreto-legge 30 settembre 2003 n. 269) e Regione Campania (legge regionale 18 novembre 2004 n. 10 e sentenza della Corte Costituzionale 10 febbraio 2006 n. 49).*

La legge regionale 16/2004 introduce in modo compiuto la metodologia per il recupero degli insediamenti abusivi.

In particolare, l'art. 23 prevede:

*“3. Il Puc individua la perimetrazione degli insediamenti abusivi esistenti al 31 dicembre 1993 e oggetto di sanatoria ai sensi della legge 28 febbraio 1985 n. 47, capi IV e V, e ai sensi della legge 23 dicembre 1994, n. 724, articolo 39, al fine di:*

- a) realizzare un'adeguata urbanizzazione primaria e secondaria;*
- b) rispettare gli interessi di carattere storico, artistico, archeologico, paesaggistico – ambientale ed idrogeologico;*
- c) realizzare un razionale inserimento territoriale ed urbano degli insediamenti.*

*4. Le risorse finanziarie derivanti dalle oblazioni e dagli oneri concessori e sanzionatori dovuti per il rilascio dei titoli abilitativi in sanatoria sono utilizzate prioritariamente per l'attuazione degli interventi di recupero degli insediamenti di cui al comma 3.*

*5. Il Puc può subordinare l'attuazione degli interventi di recupero urbanistico ed edilizio degli insediamenti abusivi perimetrati ai sensi del comma 3, alla redazione di appositi Pua, denominati piani di recupero degli insediamenti abusivi, il cui procedimento di formazione segue la disciplina prevista dall' articolo 27.*



6. Restano esclusi dalla perimetrazione di cui al comma 3 gli immobili non suscettibili di sanatoria ai sensi dello stesso comma 3.

7. Il PUC definisce le modalità del recupero urbanistico ed edilizio degli insediamenti abusivi, gli interventi obbligatori di riqualificazione e le procedure, anche coattive, per l'esecuzione degli stessi, anche mediante la formazione dei comparti edificatori di cui agli articoli 33 e 34"

Il legislatore regionale quindi sposta il procedimento della sanatoria dell'abusivismo da quello meramente edilizio (del caso per caso) a quello urbanistico – ambientale, investendo quindi la sfera della riqualificazione non solo del singolo episodio ma di intere parti urbane o del territorio.

### ***il caso Ischia***

Il Comune di Forio ha di recente (aprile 2016) promulgato la seguente delibera con approvazione in C.C, decidendo:

*“...di adottare per le domande di condono edilizio ancora pendenti, ai sensi della L. 47/85, L. 724/94 e L. 326/2003 per le tipologie ammissibili di adottare il modello procedimentale di semplificazione di cui all'art. 9 comma 2 della L.R. n. 10/2004 di cui in premessa;*

*di dare atto che il modello di autocertificazioni ed autodichiarazioni ai sensi del D.P.R. 445/2000 per la presentazione delle domande verrà approvato con successivo atto deliberativo della Giunta;*

*di dare priorità nella istruttoria a quelle pratiche per le quali risulti emessa ordinanza di demolizione del Procuratore della Repubblica per effetto di sentenza penale passata in cosa giudicata;*

*di prevedere la pubblicità della presente procedura, oltre che all'Albo Pretorio del Comune, a mezzo avviso pubblico, attraverso il sito internet del Comune di Forio, a mezzo stampa locale, nonché eventuali altri mezzi di diffusione per un periodo non inferiore a giorni 15 (quindici);*

*dare atto che la pubblicità, da effettuarsi con le predette modalità, costituisce comunicazione di avvio di procedimento ex art. 8 comma 3 e ss. L. 241/1990 e ss. mm. ed ii., e nel contempo rappresenta, a tutti gli effetti di legge, richiesta di integrazione della documentazione ai sensi dell'art. 2, comma 38 della Legge 662/1996 (che ha modificato il comma 4 dell'art. 39 della L.724/1994);*

*di prevedere che tutti i soggetti interessati alla definizione con rilascio del provvedimento formale delle domande di sanatoria presentate ai sensi delle Leggi n°47/1985, n° 724/1994 e L. 326/2003. a seguito del suddetto avviso pubblico, devono presentare il modello entro la data del 30.09.2016, salvo eventuali proroghe;*

*di stabilire che dalla data di adozione del presente atto deliberativo, i criteri e le modalità di istruttoria delle pratiche di condono edilizio L. 47/85, L. 724/94, L. 326/03 sono esclusivamente quelle previste dalla presente delibera;*

*di stabilire controlli a campione delle dichiarazioni poste a base dei provvedimenti rilasciati, da individuare a mezzo sorteggio informatico, e che tali attività di controllo a campione e consistono nella verifica delle autocertificazioni e delle autodichiarazioni prodotte ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. 28.12.2000 n° 445, anche mediante consultazione diretta delle Amministrazioni certificanti;*

*di promuovere intese procedurali con le amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli per l'acquisizione dei pareri, attraverso il riferimento a criteri di massima preventivamente stabiliti, e di favorire l'espressione di pareri da parte degli organi*

*preposti alla tutela, utilizzando l'Istituto della Conferenza dei Servizi, ex art. 14 ss. L. 241/1990 e ss. mm. ed ii.;*

*di disporre che le pratiche vengano inviate, unitamente alla documentazione, all'organo preposto alla tutela del vincolo paesaggistico e/o degli altri vincoli, e che il provvedimento formale di condono potrà essere emanato solo dopo l'espressione dei relativi pareri favorevoli;*

*di disporre che il Dirigente dell'Ufficio Edilizia Privata, acquisiti i pareri favorevoli degli organi preposti alla tutela del vincolo, emetterà Determina Dirigenziale di pagamento delle somme dovute (costo di costruzione, oneri di urbanizzazione, indennità paesaggistica e congruaggio dell'oblazione) così come calcolato nelle tabelle vigenti;*

*di disporre che i diritti di istruttoria e il congruaggio dell'oblazione devono essere versati anticipatamente e le attestazioni (in originali) allegate al modello delle previste autocertificazioni e autodichiarazioni;*

*di disporre che, a quanti ne fanno richiesta, venga concessa la possibilità di rateizzare l'importo dovuto, previo accensione di apposita fideiussione a garanzia dell'importo residuo, (costo di costruzione, oneri di urbanizzazione e indennità paesaggistica) fino a dieci anni mediante rate semestrali, con il pagamento del 25% nel primo termine fissato con Determina Dirigenziale ed il 75% in quelle successive di eguale importo, con l'applicazione dell'interesse legale su base annua e la prestazione delle garanzie prescritte dalla legge, con la prescrizione che l'omesso pagamento di una rata determina la decadenza del beneficio;*

*di disporre che il pagamento di quanto dovuto venga corrisposto entro trenta giorni dalla notifica della Determina del Dirigente dell'Ufficio Edilizia Privata relativa a ciascuna pratica e che il ritardato o mancato versamento, nei predetti termini, anche in caso di rateizzazione, di quanto dovuto comporta l'applicazione delle sanzioni prevista dall'art. 42 (L) DPR 380/2001 e ss. mm. ed ii. nonché quelle previste dall'art. 43(L) DPR 380/2001 e ss. mm. ed ii.;..."*

Tale deliberato definisce un percorso che non compendia la possibilità espressa dalla Legge Regionale 16/2004, ma individua un percorso perseguibile (laddove possibile, ovviamente, ovvero per le aree comunali non soggette a vincoli di inedificabilità) che può essere solo rafforzato invece dall'applicazione delle norme ex art. 23 sopra citato. Si sottolinea inoltre la volontà di includere in tale procedimento il c.d. terzo condono 2003, oggettivamente poco utilizzabile se non in casi estremamente limitati e comunque non previsti nel Comune di Monte di Procida, stante l'assenza di richieste di condono in tal senso. Si rammenta infatti che il comune di Casamicciola, con delibera di Giunta però, lo ha escluso dal proprio deliberato per il resto assolutamente simile a quanto espresso ed approvato dal C.C. di Forio.

A tali deliberati sono allegati modelli da compilare che dovrebbero snellire l'esame delle pratiche.

### ***la legge regionale n.19/2017***

Sul B.U.R.C. n. 50 del 22 giugno 2017 è stata pubblicata la Legge Regionale n.19/2017 "Misure di semplificazione e linee guida di supporto ai Comuni in materia di governo del territorio". La legge disciplina l'adozione di linee guida regionali per supportare gli enti locali che intendono azionare misure alternative alla demolizione degli immobili abusivi ai sensi dell'articolo 31, comma 5, del D.P.R. n. 380/2001 e gli indirizzi per la redazione del Piano di utilizzo delle aree del demanio marittimo (PUAD). In sostanza, non interviene direttamente sul tema del condono, non

modificando quanto previsto dalla Legge Regionale 10 del 2004. Si limita a dettare delle Linee Guida per le amministrazioni che, in presenza di ordinanze di demolizione, possono, se ammissibile dalla normativa di tutela, decidere di acquisire al patrimonio gli immobili *de quo* previa dichiarazione dell'esistenza di prevalenti interessi pubblici rispetto alla procedura di demolizione dei beni acquisiti al patrimonio comunale.

È interessante il comma 4 dell'articolo 2, che recita "4. Ai sensi dell'articolo 42 della legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 (Norme sul governo del territorio) la struttura amministrativa regionale competente in materia di vigilanza e repressione abusivismo edilizio assicura ai Comuni che ne fanno richiesta il supporto tecnico con particolare riferimento alle azioni di cui all'articolo 27 del d.p.r. 380/2001", in quanto potrebbe essere utile quale supporto all'attività di conoscenza e regesto dell'edilizia abusiva insistente sul territorio comunale.

Tale provvedimento attualmente è stato impugnato dal Governo nazionale per ragioni di competenza circa la materia e non di merito, ritenendola da impugnare *"in quanto contiene alcune norme in materia di misure alternative alla demolizione degli immobili abusivi e di ampliamenti degli edifici adibiti ad attività manifatturiere, industriali e artigianali realizzabili in assenza di pianificazione urbanistica, in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio contenuti nel d.p.r. n. 380/2001, nonché con le norme statali preordinate alla tutela dell'ambiente, in violazione dell'art. 117, commi 2, lettera s) e 3, della Costituzione"* (Consiglio dei Ministri, seduta del 07/08/2017).

#### **AGGIORNAMENTO l'Allegato alla D.G.R. 57/2018. "Linee guida di supporto ai comuni in materia di abusivismo"**

Fermo restante quanto detto al paragrafo precedente in merito alla Legge Regionale 19/2017, si aggiorna il testo presente in ordine alla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale regionale n. 12/2018 delle "Linee Guida di supporto ai comuni in materia di abusivismo". Atteso quanto sopra espresso, si considera, soprattutto in ordine a quanto riportato nell'ultimo paragrafo della presente, la possibilità di individuare nella Parte I di tali Linee guida alcune indicazioni utili al processo valutativo generale degli immobili abusivi, anche non soggetti a misure coattive di demolizione.

Si riportano, di seguito, i paragrafi del capo I.3 relativi ai criteri valutativi: come si potrà osservare, confrontandoli con i criteri espressi nel Protocollo di cui all'ultimo paragrafo della presente, essi appaiono assolutamente condivisibili e possono agevolmente diventare una introduzione di inquadramento relativa a ciascuno dei sottoespressi criteri. Si riporta altresì in calce anche il Fac Simile di scheda valutativa, utile strumento di controllo generale della compatibilità dei manufatti clandestini.

#### ***"I rilevanti interessi urbanistici."***

*L'esame preventivo dell'immobile, da espletare da parte dei competenti Uffici comunali prima della deliberazione del Consiglio Comunale in ordine alla eventuale non demolizione per l'esistenza di prevalenti interessi pubblici, quanto ai rilevanti interessi urbanistici, potrà opportunamente essere svolta con riferimento:*

- *all'ambito territoriale interessato (presenza ed entità delle opere di urbanizzazione a servizio della zona interessata);*

- alla tipologia di immobile in relazione al contesto (edificio isolato, abitazione unifamiliare, edificio plurifamiliare) e alle caratteristiche tipologiche dell'abuso (nuova edificazione, ampliamento, sopraelevazione, etc.);
- alla compatibilità/incompatibilità con il vigente o il redigendo strumento urbanistico generale comunale. Sarà fornita adeguata valutazione in ordine al rapporto tra l'abuso e la zona d'interesse, tenuto conto degli strumenti urbanistici vigenti o in itinere o degli atti di indirizzo pianificatorio dell'Amministrazione Comunale. Nei Comuni sforniti di strumento urbanistico, la valutazione potrà tener conto delle oggettive situazioni, delle vocazioni territoriali dell'area e delle prospettive di sviluppo territoriale.

Nell'ambito dei rilevanti interessi urbanistici potrà altresì valutarsi, ove l'area sia vincolata paesaggisticamente, l'incidenza dell'opera abusiva sulla percezione e sul godimento del paesaggio, tenendo conto del contesto antropico esistente, sulla base degli elementi di cui al facsimile di scheda tecnica allegato, alla quale si rinvia (cfr., in particolare, punto 1: "Rilevanti interessi urbanistici (con considerazione dei valori paesaggistici)").

Per gli immobili ricadenti in zone paesaggisticamente vincolate, potrà essere utile acquisire, in sede istruttoria, il parere non vincolante della Commissione locale per il paesaggio.

#### ***I rilevanti interessi ambientali.***

Ai fini dell'individuazione dei rilevanti interessi ambientali, fermo restando il disposto dell'articolo 31, comma 6, del richiamato d. P. R. n. 380/2001, ove l'immobile insista in area vincolata, la determinazione del Consiglio Comunale potrà essere preceduta, oltre che dall'istruttoria del competente settore/ufficio comunale, da parere favorevole sulla persistenza dello stesso da parte dell'autorità preposta alla tutela del relativo vincolo.

I rilevanti interessi ambientali potranno essere opportunamente valutati, tenendo conto della eventuale inclusione dell'immobile in aree ZPS o SIC, nonché con riferimento alle norme vigenti in materia (d.lgs. n. 152/2006, D.P.R. n. 357/1997, L.R. n. 33/1993), come da facsimile di scheda tecnica allegato, alla quale si rinvia (cfr., in particolare, punto 2: "Rilevanti interessi ambientali").

#### ***I rilevanti interessi per il rispetto dell'assetto idrogeologico.***

Ove le opere abusive insistano su aree classificate, ai fini del rischio idrogeologico, "R4" o su area interessata da vincolo di inedificabilità assoluta sulla base delle norme tecniche di attuazione dei piani-stralcio dell'assetto idrogeologico, la scelta opportuna appare quella di procedere alla demolizione.

Per immobili abusivi compresi in aree classificate, ai fini del rischio idrogeologico, "R3" ed "R2", il mantenimento dell'immobile potrà invece essere valutato con riferimento alla possibilità di adottare misure di mitigazione del rischio, previo parere dell'Autorità competente.

Anche con riferimento al parametro in questione, la scelta dell'adozione delle misure alternative potrebbe tener conto anche della valutazione di massima riferita agli oneri occorrenti per l'adeguamento ed alle prevedibili coperture di detti oneri con le modalità previste per la fase gestoria. Si rinvia al facsimile di scheda tecnica allegato, punto 3 ("Rilevanti interessi di rispetto dell'assetto idrogeologico").

#### ***ALLEGATO Scheda tecnica***

...omissis...

La presente scheda fa riferimento alla modulistica unificata e standardizzata in materia edilizia approvata con decreto n. 19 del 22/06/2017 della DG Governo del territorio, lavori pubblici e protezione civile, in seguito al recepimento dell'accordo del 4 maggio 2017 tra il Governo, le Regioni, gli Enti Locali. Tale Scheda andrà compilata a cura del tecnico comunale in uno alla relazione tecnico-descrittiva dell'immobile. La relazione in parola dovrà contenere la precisa descrizione dello stesso, sotto il profilo dell'inquadramento territoriale (urbanistico, ambientale, paesaggistico ed idrogeologico) ed edilizio (strutturale, impiantistico, energetico, nonché sotto l'aspetto dell'agibilità e della sicurezza), al fine di consentire la valutazione, anche in termini economici, del prevalente interesse pubblico al mantenimento dell'opera rispetto alla demolizione.

...omissis: dati identificativi dell'immobile e registro dei vincoli operanti...

#### **1. RILEVANTI INTERESSI URBANISTICI (con considerazione dei valori paesaggistici)**

*l.r. 1150/42; dlgs. 42/2004; l.r. 35/87; l.r. 19/2001; l.r. 16/2004; l.r. 13/2008; l.r. 19/2009.*

Nell'istruttoria l'ufficio comunale competente potrà tenere conto, previa acquisizione facoltativa

di eventuale parere della commissione locale per il paesaggio, anche dei seguenti elementi in riferimento alla tipologia edilizia dell'immobile acquisito:

1. se l'opera è in generale in linea con il processo di attuazione dello strumento urbanistico vigente e di eventuali piani sovraordinati tenendo anche conto di eventuali urbanizzazioni:
2. in caso di immobile sito in area vincolata paesaggisticamente, la valutazione riguardante la tipologia edilizia realizzata dovrà scaturire dall'analisi morfologica del suolo, dall'esame comparato dei tipi edilizi ricorrenti in zona, nonché dal rapporto dimensionale tra quanto realizzato abusivamente e quanto mediamente esistente, legittimamente assentito sulla base dei seguenti elementi:
  - a) ostacolo o limitazione per le visuali panoramiche godibili da punti di belvedere accessibili al pubblico e dalle strade pubbliche:
  - b) elemento detrattore del valore di panoramicità del sito e del contesto:
  - c) alterazione delle aree libere pertinenziali sotto il profilo orografico e per l'assetto idrologico originario del sito:
  - d) alterazione e/o compromissione dei caratteri tipologici e figurativi di immobili di valore storico, architettonico, estetico e tradizionale:
  - e) organismo in contrasto, per materiali e tipologia edilizia, ovvero per connotazione di precarietà strutturale ed esecutiva, con le caratteristiche ambientali e paesaggistiche del contesto, ovvero con le connotazioni specifiche delle preesistenze di cui risultino eventuale ampliamento e/o modificazione:

Stima di massima dei costi occorrenti all'eventuale adeguamento: \_\_\_\_\_

## **2. RILEVANTI INTERESSI AMBIENTALI**

*D.lgs. 152/2006; d.p.r. 357/97; l.r. 33/93.*

Nell'istruttoria l'ufficio comunale competente potrà tenere conto anche dei seguenti elementi in riferimento alla tipologia edilizia dell'immobile acquisito:

- a) contrasta in modo rilevante con le norme di tutela ambientale applicabili nell'area interessata. (Qualora sussista contrasto accertato con le norme anzidette il Comune può adottare, ove
- b) insiste su area gravata da divieto di edificazione ai sensi dell'art.10 della l. n.353/2000 recante: "Legge-quadro in materia di incendi boschivi", anche in mancanza del censimento dei terreni percorsi dal fuoco da parte del Comune:
- c) d) insiste su siti inquinati non bonificabili (L'impossibilità della bonifica determina la necessità di demolizione dell'opera):

Stima di massima dei costi occorrenti all'eventuale adeguamento: \_\_\_\_\_

## **3. RILEVANTI INTERESSI DI RISPETTO DELL'ASSETTO IDROGEOLOGICO**

*D.lgs. 152/2006 - Piani stralcio per l'assetto idraulico e idrogeologico e piani stralcio erosione costiera.*

Nell'istruttoria l'ufficio comunale competente dovrà tenere conto anche dei seguenti elementi in riferimento alla tipologia edilizia dell'immobile acquisito:

- a) insiste su area classificata R4 o risulta gravata da vincolo di inedificabilità assoluta ai sensi delle disposizioni dei piani stralcio:
- b) insiste su area classificata R3R2 (in questo caso occorre considerare le eventuali opportune misure di mitigazione del rischio da valutare con la competente Autorità preposta alla tutela del vincolo):

Stima di massima dei costi occorrenti all'eventuale adeguamento: \_\_\_\_\_

## **4. EDILIZIA, AI FINI DELL'AGIBILITA':**

*(Le tabelle di seguito riportate sono finalizzate alla verifica della sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, relativamente all'immobile oggetto della presente scheda di valutazione, secondo quanto disposto dalla normativa vigente).*

- SICUREZZA STATICA E SISMICA - d.P.R. n. 380/2001; d.m. 14 settembre 2005; d.m. 14 gennaio 2008; L.R. n. 9/1983; L.R. n. 20/2017; regolamento regionale n. 4/2010.

**L'intervento:**

- non ha interessato le strutture dell'edificio;
- ha interessato le strutture dell'edificio ed è classificabile come opera minore (ex art. 12, comma 3 del regolamento regionale n. 4/2010), pertanto non necessita del collaudo statico trattandosi di interventi strutturali minori non



soggetti ad obbligo di collaudo (p.to 8.4.3 d.m. 14 gennaio 2008);

- ha interessato le strutture dell'edificio e **non è classificabile** come opera minore (ex art. 12, comma 3 del regolamento regionale n. 4/2010), pertanto:
  - **nessita** del certificato di collaudo statico (ai sensi d.m. 14 settembre 2005, dal d.m. 14 gennaio 2008 e dall'art. 67 del d.P.R. n. 380/2001 e dalla corrispondente L.R. n. 9/1983 - Regolamento n.4/2010);
  - **nessita** della dichiarazione di regolare esecuzione per gli interventi di riparazione e per gli interventi locali sulle costruzioni esistenti, come definiti dalla normativa tecnica (ai sensi dell'art.67, c. 8-bis del d.P.R. n. 380/2001) e dalla L.R. n. 9/1983;

Stima di massima dei costi occorrenti all'eventuale adeguamento: \_\_\_\_\_

- SICUREZZA DEGLI IMPIANTI - d.m. 37/2008

**L'intervento:**

- non ha interessato gli impianti;
- ha interessato i seguenti impianti per i quali va assunta la relativa certificazione:
  - Elettrico
  - Radiotelevisivo ed elettronico
  - Riscaldamento e/o climatizzazione
  - Idrico sanitario
  - Trasporto e utilizzazione gas
  - Ascensore e montacarichi ecc.
  - Impianto protezione antincendio
  - Impianto protezione scariche atmosferiche
  - Impianto linee vita

Stima di massima dei costi occorrenti all'eventuale adeguamento: \_\_\_\_\_

- PRESTAZIONE ENERGETICA DEGLI EDIFICI - d.lgs. 192/2005 e s.m.i

**L'immobile:**

- non è soggetto all'osservanza dei requisiti minimi di prestazione energetica;
- è soggetto all'osservanza dei requisiti minimi di prestazione energetica e, pertanto, necessita dell'attestato di prestazione energetica (APE);

Stima di massima dei costi occorrenti all'eventuale adeguamento: \_\_\_\_\_

- BARRIERE ARCHITETTONICHE - DPR 380/2001

**L'immobile:**

- non è soggetto alle prescrizioni sull'abbattimento delle barriere architettoniche di cui al d.P.R. n.380/2001 e al d.m. 14 giugno 1989, n. 236 o della corrispondente normativa regionale;
- è soggetto alle prescrizioni degli articoli 77 e seguenti del d.P.R. n.380/2001 e del d.m. n. 236/1989, e pertanto le opere realizzate devono essere conformi alla normativa in materia di superamento delle barriere architettoniche ai sensi art.11 del d.m. n. 236/1989;

Stima di massima dei costi occorrenti all'eventuale adeguamento: \_\_\_\_\_

- CONFORMITA' IGIENICO SANITARIA - D.M. 5 luglio 1975

**L'intervento:**

- è conforme ai requisiti igienico-sanitari (cfr. decreto ministeriale del 5 luglio 1975 nonché il R.E. comunale) e alle ipotesi di deroghe previste;
- non è conforme ai requisiti igienico-sanitari (cfr. decreto ministeriale del 5 luglio 1975 nonché il R.E. comunale) e alle ipotesi di deroghe previste (in questo caso precisare quali sono parametri non sono conformi

Stima di massima dei costi occorrenti all'eventuale adeguamento: \_\_\_\_\_

Si può derivare da tale scheda quali siano i requisiti minimi di legge per l'ammissibilità al condono. Si nota, nella proposta del Protocollo, una richiesta di maggiore attenzione alle questioni paesaggistiche e tecniche, ivi incluse quelle che

definiscono in senso ampio (e corretto) il concetto di ambiente, riferendosi alla stringente adozione di parametri di controllo dei consumi delle risorse idriche ed energetiche da parte degli immobili *sub condizione condoni*.

### ***Considerazioni finali prodromo alla griglia ed agli apparati***

Resta il nodo imprescindibile delle approvazioni da parte degli enti di tutela, che invece può essere affrontato più efficacemente con la predisposizione di modelli valutativi condivisi con tali enti, in maniera da consentire anche a loro l'espressione rapida dei pareri di competenza. Questo garantisce, con ogni probabilità, una efficacia superiore all'indizione dell'istituto della Conferenza di Servizi, che solitamente non porta un reale snellimento dei procedimenti.

Altrettanto imprescindibile, anche per ottemperare alla Legge Urbanistica Regionale, resta l'impiego di forme valutative che tengano conto della FORMA URBIS e dell'impatto GENERALE sul paesaggio dei singoli manufatti abusivi. In tal modo, anche le prescrizioni con le quali si potrebbero rilasciare i condoni assumono la forma di una riqualificazione urbana e paesaggistica complessiva, piuttosto che trovare le loro ragioni solo nel recupero, ancorché qualificato, del singolo edificio.

# IL PROTOCOLLO LA MAGLIA ATTRAVERSO LA QUALE VALUTARE LE CONDIZIONI PER IL RILASCIO DEI CONDONI

## PROTOCOLLO D'INTESA TRA REGIONE CAMPANIA E SOPRINTENDENZA AI BENI AMBIENTALI ED ARCHITETTONICI DI NAPOLI E PROVINCIA

PER IL COORDINAMENTO DELLE FUNZIONI IN MATERIA DI SANATORIA DEGLI INTERVENTI  
EDILIZI ABUSIVI REALIZZATI IN AREE SOGGETTE A VINCOLO PAESISTICO-AMBIENTALE  
NELLA PROVINCIA DI NAPOLI (luglio 2001)

*PARTICOLARIZZAZIONE PER IL TERRITORIO DI MONTE DI PROCIDA E  
AGGIORNAMENTO 2018 DELL'ALLEGATO AL PROTOCOLLO*

### INTRODUZIONE

Le integrazioni al testo del Protocollo 2001 saranno riportate in *corsivo*, per quanto concerne le addizioni e gli aggiornamenti normativi, ed in corpo testo sottolineato e/o **grassetto** per le parti del testo originario riferibili direttamente alla particolarizzazione per il territorio di Monte di Procida o per sottolinearne l'importanza e/o l'inderogabilità, ove indicato espressamente. I criteri generali contenuti nell'Allegato e di seguito integrati, sono stati numerati per comodità di lettura. Tale numerazione non riveste natura di gerarchizzazione degli stessi.

#### **I. CRITERI GENERALI PER LA VALUTAZIONE DELLA COMPATIBILITA' PAESISTICA DELLE OPERE ABUSIVE**

L'espressione del parere di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 per la valutazione della compatibilità paesistico-ambientale degli interventi edilizi abusivi realizzati in tutte le aree sottoposte alle disposizioni di tutela ai sensi del *Codice dei Beni Culturali D.L. 42/2004, parte Terza, Titolo I e ss.mm. e ii.* dovrà tenere conto dei seguenti criteri generali.

1) *La conoscenza ed analisi preliminare dei caratteri morfologici e plano-altimetrici delle aree interessate dall'intervento abusivo, consentirà la valutazione delle alterazioni prodotte tanto sullo sky-line naturale quanto sui profili dell'edificato preesistente. Allorché si ravvisi nella permanenza dell'opera un danno verso i riconosciuti valori ambientali paesaggistici, che in quanto tali sono protetti con preminenza su altri interessi dall'ordinamento pubblico, va comminata la rimessa in pristino. **Attesa la particolarità del territorio di Monte di Procida, data dalla geomorfologia definibile come altura terminale del promontorio prospiciente le isole di Procida e Ischia, si dovrà tener presente che:***

- *lo skyline naturale, rappresentato dalla cresta del costone tufaceo, vede la presenza pressoché uniforme di manufatti edilizi di natura residenziale o, in minor parte, commerciale. Tali manufatti possiedono solo in parte titolo autorizzativo, ancorché realizzati anche da oltre 30 anni. Attesa l'estrema verticalità del costone tufaceo, quasi nessun manufatto di cui sopra è allocato in aree di mezzacosta. La valutazione circa tali immobili è subordinata alla qualità architettonica dello stesso, definendola come la sostanziale ordinarietà ed uniformità rispetto all'edilizia storica, soprattutto per quanto concerne la tinteggiatura ed in generale la qualità delle finiture esterne. Ciò attiene principalmente la visibilità DELLO skyline urbano di Monte di Procida. La compatibilità inoltre sarà valutata anche in ragione della ostruzione delle visuali panoramiche DALL'ABITATO, DAGLI SLARGHI e DAI TRACCIATI urbani. Qualora si ravvisi la chiusura totale di tali visuali in uno con l'assenza di titoli autorizzativi, sarà per tali immobili dichiarata la incompatibilità paesaggistica. Le parziali chiusure di immobili consimili saranno valutate in ragione della qualità architettonica di tali oggetti e*

*della disponibilità alla eventuale cessione all'uso pubblico dei punti panoramici da essi parzialmente ostruiti (condono sub-condizione). Per quanto attiene tali aree, si rammenta altresì la presenza di vincoli di natura idrogeologica nelle aree di corona del costone, che determinano anche ovviamente la necessità di una compatibilità coi livelli di rischio e/o Pericolo.*

- *Lo skyline delle aree interne, accentuato e frammentato dai salti orografici che caratterizzano l'acrocoro del costone, risente in maniera minore dei problemi di compatibilità, come statuito anche dalla normativa paesistica vigente per le aree (Z.T.O. R.U.A. del vigente P.T.P.). È comunque da considerare la qualità intrinseca dei manufatti, che in ogni caso sono da considerare nel loro inserimento generale, soprattutto per questioni legate alla congruità delle altezze e delle colorimetrie.*
- 2) *La valutazione di congruenza della tipologia edilizia realizzata dovrà scaturire dall'analisi morfologica del suolo, dall'esame comparato dei tipi edilizi ricorrenti in zona, nonché dal rapporto dimensionale tra quanto realizzato abusivamente e quanto mediamente esistente, legittimamente assentito.*
- 3) *La ricognizione dei siti, accessibili al pubblico, ad elevato grado di panoramicità, anche reciproca, disponibili per la godibilità di libere visuali, consentirà la valutazione delle eventuali interferenze con esse, indotte dagli interventi abusivamente realizzati in prossimità di tali siti. **Tale criterio è richiamato nell'elenco di cui al punto 1) e resta valido per ogni area del territorio urbano.***
- 4) *Nei contesti ad elevato grado di panoramicità particolare attenzione dovrà essere riservata alla valutazione delle soluzioni architettoniche adottate per le coperture, tanto per tipologia quanto per materiali e grado di finitura realizzato. **Tale criterio è richiamato nell'elenco di cui al punto 1) e resta valido per ogni area del territorio urbano.** Per quanto concerne le coperture si intendono congrue quelle:*
- *Con tipologia piana, realizzate con lastrici solari adeguatamente isolati ed impermeabilizzati con finiture bianche o chiare, anche praticabili e coronate da parapetti in muratura sempre con finitura bianca (tinteggiatura in calce) e copertine in pietra di natura vulcanica.*
  - *Con tipologia a botte/volta estradossata, con finitura in bianco di calce*
  - *Con tipologia a falda. Per tale tipologia, usuale ma non definibile come "mediterranea", prescrive la finitura in coppi. In ultima istanza e laddove non assolutamente realizzabile in coppi tradizionali, si impiegherà una finitura in materiale plastico con effetto ad effetto consimile al coppo tradizionale. Tale finitura rappresenta una eccezione giustificabile solo ed esclusivamente per ragioni statiche.*
- Sono vietate altre finiture. Qualora su immobili non autorizzati e soggetti a domanda di condono si riscontrassero difformità, si prescriva la realizzazione di una delle precedenti coperture. Il criterio vale per l'intero territorio di Monte di Procida. Fanno eccezione le coperture di strutture provvisorie ed amovibili (da realizzarsi esclusivamente con strutture in legno o in acciaio), che possono essere realizzate con teli di colore bianco (tensostrutture, semplici teli in tessuto/pvc ovvero velari in tessuto)*
- 5) *Per le zone pianeggianti interne e costiere, i parametri determinanti per la valutazione di compatibilità paesistica, comunque verificata alla luce dei criteri generali sopra enunciati, sono costituiti: dallo sviluppo in altezza dell'intervento abusivo realizzato, da comparare con le altezze medie del contesto, se edificato; dalla posizione non occlusiva delle visuali che, dalle strade o percorsi litoranei, siano rivolte al mare ovvero alle zone collinari e/o pedemontane. **Tale criterio è richiamato nell'elenco di cui al punto***

**1) e resta valido per ogni area del territorio urbano, considerando come “zona pianeggiante” l'acrocoro di Monte di Procida (pur essendo caratterizzato da salti di quota relativa).**

- 6) *Per le zone collinari o montuose, tanto interne quanto costiere, tuttora non segnate da insediamenti antropici, rivestono carattere di preminenza le valutazioni sulle trasformazioni morfologiche dell'ambiente naturale, determinate dall'intervento abusivo per effetto dei movimenti di terra praticati per sbancamento ovvero riempimento, delle opere di contenimento, dell'alterazione dei profili ed andamenti naturali dei suoli, delle opere per l'irreggimentazione delle acque meteoriche. **Nel territorio montese non compaiono aree non antropizzate se non quelle relative ai costoni tufacei più acclivi, fatta eccezione per le aree di mezza costa coltivate e, parzialmente, per le aree agricole o comunque non edificate sottostanti Via Torregaveta nella parte interna del promontorio, alle spalle della frazione di Cappella. Per tali zone la valutazione è strettamente riferita alle norme stabilite dal vigente P.T.P.***
- 7) Indipendentemente dalle caratteristiche geomorfologiche in cui ricadono le opere abusivamente realizzate, la valutazione di ogni singolo caso dovrà accertare che le stesse:
- a) *non costituiscano ostacolo o limitazione per le visuali panoramiche godibili da punti di belvedere accessibili al pubblico e dalle strade pubbliche;*
  - b) *non risultino elemento detrattore del valore di panoramicità del sito e del contesto;*
  - c) *non abbiano implicato e determinato alterazione delle aree libere pertinentziali sotto il profilo orografico e per l'assetto idrologico originario del sito. **Essendo il territorio di Monte di Procida particolarmente vulnerabile dal punto di vista idrogeologico, si rimanda al successivo punto “II” la definizione di una prescrizione cogente in merito alla deimpermeabilizzazione dei suoli;***
  - d) *non abbiano comportato alterazione e/o compromissione dei caratteri tipologici e figurativi di immobili di valore storico, architettonico, estetico e tradizionale;*
  - e) *non costituiscano organismo in contrasto, per materiali e tipologia edilizia, ovvero per connotazione di precarietà strutturale ed esecutiva, con le caratteristiche ambientali e paesaggistiche del contesto, ovvero con le connotazioni specifiche della preesistenza di cui risultino eventuale ampliamento e/o modificazione.*

## **II. INTERVENTI PER IL COMPLETAMENTO, LA MITIGAZIONE E IL MIGLIORAMENTO DELLE OPERE ABUSIVE**

- 1) *Il parere di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, quando favorevolmente reso, dovrà contenere esplicita prescrizione degli interventi, anche di completamento, ritenuti necessari per il miglior inserimento delle opere abusive nel contesto ambientale, paesistico, naturale, al fine della riqualificazione architettonica dei manufatti abusivi.*
- 2) *Le prescrizioni da impartire deriveranno dalle valutazioni delle caratteristiche intrinseche delle aree interessate dall'intervento e potranno prevedere:*
- a) *la eliminazione di parti ed elementi incongrui rispetto alla preesistenza ed al contesto edificato ovvero incompatibili con i valori paesistici propri del sito di intervento. **La definizione di incongruo sarà ricercata nella uniformità con la preesistenza finitima e nella congruità soprattutto delle finiture e delle tinteggiature rispetto ai successivi Piano del Colore e Allegato Energetico al R.U.E.C., quest'ultimo contenente prescrizioni circa la qualità estetico oltre che***

**funzionale/energetica dei materiali di chiusura verticale ed orizzontale, sia opachi che trasparenti, dei manufatti.**

- b) *il miglior inserimento nel contesto delle opere abusive già completate, attraverso l'imposizione di un insieme sistematico di opere atte a riqualificarne l'aspetto esteriore, in uno con le aree esterne pertinenti; le opere dovranno proporre aspetti tipologici ed elementi architettonici che permettano il miglior inserimento nell'ambiente naturale o nel contesto storico-ambientale; **Sarà da tenere in conto, secondo normativa vigente, anche l'inserimento nell'ambiente in generale, rispettando i principi del contenimento dei consumi energetici e del risparmio e reimpiego delle risorse naturali, in primo luogo idriche, assolvendo anche il fondamentale compito di incrementare il controllo e la gestione delle acque meteoriche che, come detto, rappresenta uno dei problemi principali del territorio montese.***
  - c) *il completamento secondo disposizioni prescrittive relative alle caratteristiche ambientali ed all'esecuzione di intonaci, di rivestimenti, infissi esterni, pluviali, tinteggiature, coperture, tettoie, porticati, balconi, finestre, sporti, ringhiere, parapetti in muratura, materiali lapidei ed opere di finitura in genere, con prescrizione di sostituzione qualora quelle già adottate risultino incongrue con i caratteri architettonici ricorrenti ed i materiali tradizionalmente impiegati nell'architettura locale e/o nella zona di intervento. **Acciò va inderogabilmente aggiunto il necessario rispetto della normativa vigente in materia di contenimento dei consumi energetici, nel rispetto del venturo Allegato Energetico al R.U.E.C.***
- 3) *In ogni caso, al fine di migliorare l'inserimento dei manufatti abusivi nei contesti naturali e vegetazionali esistenti, le prescrizioni da impartire dovranno riferirsi a:*
- a) **riqualificazione delle aree pertinenti, con impiego di pavimentazioni tradizionali che consentano l'assorbimento delle acque meteoriche;**
  - b) *mantenimento dell'andamento naturale dei suoli con divieto di nuovi terrazzamenti ovvero ripristino di quelli esistenti con utilizzo dei materiali e delle tecniche tradizionali per l'area;*
  - c) *ripristino e mantenimento delle aree agricole residuali pur in contesti urbani;*
  - d) *impiego di essenze tipiche e ricorrenti nei casi di nuovi impianti vegetazionali o di integrazione di quelli preesistenti;*
- 4) *I progetti di opere finalizzate alla riqualificazione architettonica dei manufatti abusivi, al miglioramento del loro inserimento paesistico-ambientale, redatti in conformità delle prescrizioni formulate, dovranno costituire corredo al fine della valutazione per il rilascio del parere di cui all'articolo 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47.*

### **III. CORREDO DOCUMENTALE E PROGETTUALE**

- 1) *Al fine della esatta valutazione della compatibilità paesistica in area sottoposta alle disposizioni di tutela ai sensi del titolo I del decreto legislativo 42/2004 delle opere oggetto di condono edilizio e dell'eventuale progetto di riqualificazione del patrimonio edilizio abusivo, il corredo documentale e progettuale da produrre dovrà essere costituito da:*
  - a) *Planimetria di inquadramento generale in scala non inferiore a 1/1000;*
  - b) *Planimetria catastale con indicazione del lotto e della proprietà interessata;*
  - c) *Planimetria di inquadramento in scala non inferiore a 1/500 con indicazione del fabbricato o porzione*



di fabbricato oggetto di condono edilizio, delle distanze dai fabbricati contermini e dei confini delle aree di pertinenza; in caso di corpo di fabbrica da condonare parzialmente va distinta la parte legittima da quella oggetto dell'istanza;

- d) *Piante quotate dell'edificio o del fabbricato in scala 1/100, evidenziando, con apposita retinatura, le superfici soggette alle varie tipologie di abuso e distinguendo quelle ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, da quelle ai sensi dell'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724;*
  - e) *Prospetti quotati in scala 1/100 di tutti i versanti liberi del fabbricato nella sua interezza;*
  - f) *Sezioni quotate in scala 1/100 del fabbricato e delle sue aree pertinenziali e circostanti, di cui almeno una longitudinale e una trasversale;*
  - g) *Stralcio cartografico del P.R.G./P.U.C. e del P.T.P. e degli strumenti sovraordinati o vincolistici (P.S.A.I., etc.) vigenti recante individuazione del manufatto abusivo;*
  - h) *Documentazione fotografica a colori, relativa a viste di insieme e viste parziali, accompagnata dalla planimetria di inquadramento con indicazione delle posizioni di ripresa fotografica e relativi coni di visuale che dovranno interessare tutto l'edificio, con le aree limitrofe e il contesto paesaggistico in cui lo stesso ricade;*
  - i) ***Relazione tecnica descrittiva contenente tutti gli estremi relativi al soggetto richiedente il condono, le indicazioni catastali, l'ubicazione del fabbricato con indicazione della zona di P.R.G./P.U.C. e del P.T.P. e degli strumenti sovraordinati o vincolistici (P.S.A.I., etc.) vigenti e verifica con le relative N.T.A. per la zona, la descrizione del fabbricato e dell'area in cui lo stesso è inserito, i dati volumetrici e di superficie complessivi dell'opera abusiva, l'epoca di realizzazione dell'abuso, la descrizione, con rimando ai grafici, degli interventi proposti per migliorare l'inserimento dell'intervento abusivo nel contesto ambientale, paesaggistico, naturalistico, morfologico e rispetto della normativa sul contenimento dei consumi energetici e sulla regolazione/contenimento del consumo di risorse naturali . Nel caso di edifici parzialmente abusivi dovrà essere chiaramente descritta la parte legittima, indicandone l'epoca di costruzione, gli estremi della concessione edilizia e dell'autorizzazione paesistica. Nel caso di edifici oggetto di condono ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, nonché di quello di cui all'articolo 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, dovrà essere definita la distinzione degli abusi.***
  - j) ***Simulazioni fotorealistiche del manufatto abusivo prima e dopo la realizzazione degli interventi di inserimento urbano ed ambientale dello stesso (c.d. fotorendering). Almeno uno di inquadramento zenithale, uno a volo d'uccello e due o più da punti di vista significativi per valutare l'impatto post interventi di inserimento/mitigazione.***
- 2) **La elencazione del corredo documentale ivi prevista assume carattere tassativo.**
- 3) ***Per una completa valutazione, si rimanda ai venturi Piano del Colore della città di Monte di Procida ed all'Allegato Energetico e delle Risorse Naturali al R.U.E.C. del nuovo P.U.C. di Monte di Procida. Sino alla loro approvazione, ci si riferirà alla vigente normativa in materia di contenimento dei consumi energetici e, per semplicità, alla Cartella Colori del Regolamento di Attuazione del Piano del Colore di Procida.***

---

**<sup>i</sup> Articolo: “Le opere abusive sanabili su aree sottoposte a vincolo paesaggistico”,  
dell’Avv. Gaetano Stea**

“È indubbia la complessità della legislazione sul terzo condono edilizio, per cui, al fine di offrire un minimo contributo interpretativo, si è cercato di individuare alcuni elementi da offrire al dibattito sulle condizioni di applicabilità del sanatoria in questione, con la viva speranza di poter aver un riscontro dagli interessati alla questione.

Prima d’ogni altro, appare opportuno partire dal dato letterale dell’art.32 L. 326/2003 ed, in particolare, dal co.26, secondo cui sono suscettibili di sanatoria le tipologie di abuso da 1 a 3 dell’Allegato 1, sull’intero territorio nazionale, fermo restando la lettera e) del co. 27, nonché quelle dal 4 al 6 nell’ambito degli immobili soggetti ai vincoli di cui all’art.32 L. 47/1985. Ad ogni modo, gli abusi dal 4 al 6 su aree non soggette ai vincoli di cui all’art.32 L. 47/1985, sono suscettibili di sanatoria solo se previsto dalla legge regionale.

*Sulla scorta del dato letterale, sarebbero sanabili, dunque, secondo un’interpretazione superficiale (e non condivisibile, come sarà dimostrato più avanti), le tipologie di abuso da 1 a 3, sull’intero territorio nazionale, ad eccezione di quelle insistenti su monumenti nazionali e beni culturali di particolare rilevanza, nonché su immobili soggetti ai vincoli di cui all’art.32 L. 47/1985.*

*Le tipologie di abuso da 4 a 6 sarebbero sanabili solo se insistenti su immobili soggetti a vincoli di cui all’art.32, salva la possibilità di sanatoria delle medesime opere insistenti su immobili non soggetti ai vincoli di cui all’art.32, se tanto previsto dalla legge regionale.*

*Ma tale lettura appare, evidentemente, paradossale, in quanto ammetterebbe a sanatoria gli abusi più gravi, purché realizzati su immobili non soggetti ai vincoli a inedificabilità relativa e gli abusi minori solo se realizzati su immobili soggetti ai vincoli suddetti, con l’effetto che sarebbero esclusi gli abusi minori sugli immobili non soggetti ai vincoli.*

*È stato osservato, a tal proposito, che l’art.32 L. 47/1985, come modificato dall’art.32, co.43, L. 326/2003, dispone circa la generale sanabilità nelle aree vincolate, con il solo, ovvio, limite che vi sia l’assenso preventivo dell’Autorità preposta alla tutela del vincolo, evidenziando, in particolare, che secondo la nuova formulazione dell’art.32 L. 47/1985 vi sono alcune tipologie di opere – quelle in violazione di altezza, distanza, cubatura e superficie coperta in misura non superiore al 2 per cento – che non richiedono nemmeno il parere preventivo dell’Autorità tutoria.*

*Trattasi, però, di opere che non rientrano necessariamente in quelle di cui ai numeri da 4 a 6 dell’Allegato 1, dato che possono consistere anche in nuove costruzioni o ristrutturazioni, purché la loro incidenza si mantenga entro quella misura percentuale. Eppure esse sono sanabili senza parere preventivo purché siano, appunto, di modesta entità.*

*La differenziazione tra tipologie di interventi edilizi sanabili, dunque, che parrebbe promanare dalla lett. a) del co.26, non regge nemmeno nelle aree vincolate perché l’art.32 L. 47/1985, che detta la disciplina generale sull’argomento, non la legittima e dispone, anzi, in senso diverso, consentendo la sanatoria di opere di qualsivoglia tipologia<sup>1</sup>.*

*Ma non basta.*

*L’interpretazione suddetta, di poi, non è accettabile, in quanto, non solo, contraria alla stessa finalità del condono edilizio, ma, inoltre, intrinsecamente, incoerente e non coordinabile con le ulteriori disposizioni ed, in particolare, con il co.27 dello stesso art.32 L. 326/2003, secondo cui, con riferimento agli interessi ambientali: “Fermo restando quanto previsto dagli artt.32 e 33 L. 47/1985, le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria qualora (...) siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima dell’esecuzione delle dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo e non conformi alle norme urbanistiche ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici”.*

*Tale disposizione sconfessa la lettura suddetta del co.26, almeno con riferimento all’insanabilità delle opere da 1 a 3 su immobili soggetti ai vincoli di cui all’art.32 L. 47/1985, atteso che se tanto fosse stato vero, non si riesce a comprendere per quale motivo il Legislatore nazionale si senta in dovere di escludere dalla sanatoria delle opere che già aveva escluso, in linea generale, al comma precedente.*

*Tanto, dunque, dimostra che il co.26 deve essere interpretato in maniera diversa, nel senso che il Legislatore ha voluto suscettibili di sanatoria le tipologie da 1 a 3, sull’intero territorio nazionale, ad eccezione solo di quelle insistenti su monumenti nazionali e beni culturali di particolare rilevanza, nonché quelle da 4 a 6 realizzate su immobili sottoposti a vincolo a inedificabilità relativa, riservando alle Regioni la scelta se sottoporre a sanatoria le tipologie minori sulle aree non soggette ai vincoli di cui all’art.32 L. 47/1985.*

---

**La previsione in esame, dunque, determina l'intenzione del Legislatore nazionale di distinguere la competenza statale (riservata agli abusi maggiori), da quella regionale (prevista per i soli abusi minori realizzati su aree non soggette ai vincoli – cfr. co.26, lett. b), con l'effetto che l'indicazione degli abusi minori suscettibili di sanatoria nell'ambito delle zone vincolate ex art.32 L. 47/1985, di cui alla lett. a) del co.26, è stata necessaria al fine di attrarre alla competenza statale anche gli abusi minori di maggiore gravità (quelli in zone vincolate).**

A tal proposito, non va trascurato, ai fini di una corretta interpretazione dell'art. 32, co.26, lett. a), quanto lamentato dalle Regioni innanzi alla Corte delle leggi, come indicato nella pronuncia suddetta ed, in particolare, al paragrafo 2, lettera e), la Corte, riassumendo il contenuto della legge in esame, afferma: "In definitiva, gli spazi nei quali sarebbe ammesso l'intervento regionale sarebbero: ...e) consentire con proprie leggi la sanatoria degli abusi di minore gravità (restauro e risanamento conservativo, nonché la semplice manutenzione straordinaria), mentre per gli abusi più gravi non vi sarebbe alcun margine di scelta per le autonomie regionali". Più avanti nella motivazione della pronuncia della Consulta, viene rilevato, ritagliando l'ambito concettuale degli abusi più gravi riservati dallo stesso Legislatore alla competenza statale (paragrafo 13): "...In particolare, viene dedotta anzitutto l'illegittimità costituzionale del comma 26, lettera b), nella parte in cui subordina alla legge regionale la sanabilità degli abusi minori in zone non vincolate, **mentre sottrae alla legge regionale gli abusi maggiori e gli abusi minori in zone vincolate...**".

Sulla scorta delle censure regionali al co.26, come sopra delineate, la Corte costituzionale con la sentenza 196/2004 ha dichiarato l'incostituzionalità del co.26, nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'allegato 1.

Alla luce di tanto, non può considerarsi valida la lettura del co.26, lettera a), secondo cui gli abusi maggiori non sono suscettibili di sanatoria se realizzati nelle zone soggette ai vincoli di cui all'art.32 L. 47/1985, altrimenti, oltre alle osservazioni già svolte in merito al co.27, non avrebbe senso l'inciso contenuto nel detto co.26, secondo cui gli abusi più gravi sono suscettibili di sanatoria nell'ambito dell'intero territorio nazionale.

**In conclusione, per il Legislatore nazionale, sono suscettibili di sanatoria gli abusi più gravi, ad eccezione di quelli commessi su monumenti nazionali e beni culturali di notevole interesse, nonché quelli minori di maggiore gravità, in quanto realizzati su immobili sottoposti ai vincoli di cui all' art.32 L. 47/1985.**

Ora, con il co.27, confermando l'applicabilità degli artt.32 (parere su aree sottoposte a vincolo) e 33 (opere su aree ad inedificabilità assoluta) L. 47/1985, il Legislatore statale limita la sanatoria delle opere come individuate dal co.26.

In particolare, alla lettera d) afferma che non sono suscettibili di sanatoria le opere di cui alla tipologia 1 che siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima dell'esecuzione delle dette opere.

Prima d'ogni altro, occorre appuntare l'attenzione sulla normativa vincolistica a cui fa riferimento il Legislatore nazionale; in altri termini, quali sono le leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici?

In materia ambientale in genere (fatte salve le disposizioni speciali), in ordine alla normativa statale, va ricordata la legge 1497/1939, poi, abrogata e sostituita dal decreto legislativo 490/1999, a sua volta, da ultimo, abrogato e sostituito dal decreto legislativo 42/2004.

Sulla scorta di tanto e per una maggiore chiarezza espositiva, ripetendo la formula legislativa, va detto: non sono suscettibili di sanatoria le opere abusive che siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti in applicazione del D.lgs. 42/2004 e della normativa regionale.

Tanto premesso, al fine di delineare i limiti di operatività della disposizione derogatoria in esame, deve, necessariamente, farsi riferimento, dunque, alla legislazione in materia ambientale e paesistica ed, in particolare, al Codice dei beni culturali e paesaggistici, di cui al D.lgs. 42/2004, che, all'art.134, distingue i beni paesaggistici in immobili ed aree e, di poi, all'art.137, co.1, definisce immobili quelli di cui all'art.136, co.1, lett. a) e b), mentre aree quelle di cui all'art.136, co.1, lett. c) e d).

Tale distinzione era presente anche nella legislazione previgente (L. 1497/1939), che, seppur con terminologie diverse, distingueva i beni paesaggistici all'art.1, co.1, nn.1 e 2, in cose ed all'art.1, co.1, nn.3 e 4, in località (cfr. art.2). Ad ogni modo, le definizioni erano identiche a quelle contenute nella normativa vigente.

Ora, in base alla disciplina del Codice ambientale, dunque, la distinzione dei beni paesaggistici ha rilievo in ordine alla partecipazione garantita al proprietario dell'immobile precedentemente alla dichiarazione di notevole interesse ambientale, con tanto giustificandosi l'insanabilità delle opere abusive di tipologia 1

realizzate su tali beni paesaggistici di cui il proprietario conosce, di certo, l'assoggettamento alla tutela paesaggistica, come comunicatogli ai sensi dell'art.139, co.5, secondo cui la comunicazione in questione ha per oggetto, fra l'altro, l'indicazione dei conseguenti obblighi a carico del proprietario.

Anche tale previsione è, sostanzialmente, conforme a quanto previsto dall'originaria legge 1497/1939 (artt.4 ss.).

Non va trascurato, di poi, un principio interpretativo fondamentale: è noto che la legislazione in materia di condono edilizio ha carattere, per ammissione pacifica della Corte costituzionale, eccezionale e straordinario, con l'effetto che, in materia ermeneutica, trova applicazione l'art.14 disp.prel.c.c., secondo cui: "Le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in essi considerati".

In tale norma, notoriamente, è sussunto il divieto di applicazione analogica delle norme eccezionali, con l'effetto che l'espressione immobile indicato nel co.27, lett. d) dell'art.32 L. 326/2003, deve essere interpretato in senso restrittivo, limitandolo alla sola nozione tecnica di cui agli artt.134, 136, co.1, lett. a) e b) e 137, co.1, D.lgs. 42/2004.

A sostegno di tanto, di poi, considerati gli indubbi effetti penali e amministrativi, conseguenti alla sanatoria degli abusi edilizi in zone vincolate paesaggisticamente, soccorrono i principi, in materia di illeciti penali e amministrativi, secondo cui in *dubio pro reo*.

Non va trascurato, tra l'altro, a fondamento di tale interpretazione, che la Regione Basilicata e la Regione Campania, notoriamente contrarie all'operatività del condono edilizio sul proprio territorio, successivamente all'intervento della Corte costituzionale, hanno adottato, rispettivamente, la legge regionale 10.11.2004 n.18 e la legge regionale 18.11.2004 n.10.

*La legge lucana, all'art.2, opportunamente, contiene alcune definizioni ed, in particolare, alla lettera c), afferma: "Ai fini delle disposizioni del presente titolo si intende per: ...c) "immobili soggetti a vincoli di tutela": le aree o gli immobili soggetti a vincoli imposti in applicazione: 1) del regio decreto legge 30 dicembre 1923, n. 3267; 2) della legge 6 dicembre 1991, n. 394; 3) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; 4) di disposizioni derivanti dalla normativa comunitaria ovvero di altre leggi statali e regionali, anche a protezione degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali e regionali".*

**La legge campana, in maniera sostanzialmente identica, all'art.2, stabilisce: "Ai fini delle disposizioni di cui al presente titolo, si intendono per:...c) immobili soggetti a vincoli di tutela: le aree o gli immobili soggetti a vincoli imposti in applicazione:**

- 1) **del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267;**
- 2) **della legge 1° giugno 1939, n. 1089;**
- 3) **della legge 29 giugno 1939, n. 1497;**
- 4) **della legge 8 agosto 1985, n. 431;**
- 5) **della legge 6 dicembre 1991, n. 394;**
- 6) **del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490;**
- 7) **del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;**
- 8) **di disposizioni derivanti dalla normativa comunitaria o di altre leggi statali e regionali, anche a protezione degli interessi idrogeologici, delle falde acquifere, dei parchi e delle aree protette nazionali e regionali".**

*È evidente, dunque, che il Legislatore regionale (lucano e campano) si è preoccupato di definire gli immobili soggetti a vincoli di tutela, a cui fa riferimento il Legislatore nazionale, soprattutto, nel co.27 della normativa in esame, estendendone, in ossequio alla distinzione di cui al Codice ambientale, l'ambito di applicabilità anche alle aree, a cui, si ripete, non fa riferimento la lettera d) del co.27 citato.*

**Alla luce di tali osservazioni, si ritiene che le opere abusive di tipologia 1 siano suscettibili di sanatoria anche se realizzate su aree soggette ai vincoli imposti da leggi statali e regionali a tutela dei beni ambientali e paesistici, previo parere favorevole dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo, ai sensi dell'art.32 L. 47/1985, salva la diversa previsione regionale (cfr. Regione Campania e Regione Basilicata).**

Né varrebbe obiettare, infine, che l'art.146, co.10, lett. c), D.lgs. 42/2004 ha stabilito il divieto di autorizzazione in sanatoria in materia ambientale, atteso che, con circolare prot. SG\106\24664 del 19.7.2004, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha chiarito che il divieto predetto non si riferisce alle domande di condono edilizio che sono relative a fattispecie diverse e restano ovviamente regolate dalla speciale disciplina del capo IV della legge 28 febbraio 1985 n.47.

---

L'intervento additivo della Consulta sul co.26 dell'articolo in esame, con la pronuncia richiamata, impone di appuntare l'attenzione sulla normativa regionale, che la stessa Corte delle leggi ritiene, non solo, opportuna, ma doverosa (cfr. paragrafo 21, ultima parte, sent. 196/2004).

La Regione Puglia, in maniera molto succinta, ha dettato le norme integrative in materia di sanatoria edilizia, con la L.R. 28/2003, successivamente alla pronuncia della Consulta, modificata dalla L.R. 19/2004, per cui, sul territorio regionale, sono sanabili tutte le tipologie di cui all'allegato 1, come indicato nella normativa nazionale, unitamente agli abusi minori realizzati anche sulle zone non vincolate.

Ad ogni modo, la lettura della legge regionale in materia di condono edilizio, soprattutto, all'indomani della pronuncia della Consulta, appare molto più ampia, rispetto a quella nazionale.

*L'art.2, co.1, L.R. 28/2003, infatti, come modificato, dall'art.4, co.1, L.R. 19/2004, afferma: "Fermo restando il disposto dell'articolo 32, comma 26, del D.L. 269/2003, per i numeri da 1 a 3 dell'allegato 1 e purché gli abusi abbiano i requisiti previsti dall'articolo 31, comma 2, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, nella Regione Puglia sono suscettibili di sanatoria le tipologie di illecito di cui ai n. 4, 5 e 6 dell'allegato 1 al D.L. 269/2003".*

*Per una più chiara interpretazione della norma in questione, è opportuna la lettura della disposizione, sostituendo al riferimento normativo, la relativa indicazione e, dunque: fermo restando che sono suscettibili di sanatoria edilizia le tipologie di illecito più gravi (da 1 a 3), ad eccezione di quelle realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale o dichiarati di interesse particolarmente rilevante ai sensi della normativa sulla tutela dei beni culturali, nella Regione Puglia sono suscettibili di sanatoria le tipologie di abuso minori.*

**In altri termini, nella Regione Puglia sono suscettibili di sanatoria tutte le tipologie di abuso edilizio, ad eccezione di quelle realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale o dichiarati di interesse particolarmente rilevante ai sensi della normativa sulla tutela dei beni culturali.**

*La sanatoria delle opere abusive realizzate su immobili o aree soggetti a vincoli ad inedificabilità relativa, è subordinata al parere favorevole dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo (per i vincoli paesaggistici, in Puglia, la competenza è stata subdelegata ai Comuni), in applicazione dell'art.32 L. 47/1985, come richiamato, in via generale, dall'art.32, co.25, L. 326/2003.*

*Tale interpretazione della normativa regionale, appare conforme all'intervento della Corte costituzionale, che, si ripete, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, co.26, L. 326/2003, nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'allegato 1.*

A tal proposito, è opportuno indicare la risposta rivelata da un noto e specializzato sito WEB di IPSOA Editore, Speciale Condono Edilizio ([www.ipsoa.it/condonoedilizio](http://www.ipsoa.it/condonoedilizio)), alla domanda: "Alla luce della normativa vigente, in ambito sia nazionale che della Regione Puglia, è possibile presentare istanza di sanatoria per abusi commessi in zona vincolata paesaggisticamente? Nello specifico, per un locale deposito realizzato in assenza di concessione edilizia, è possibile presentare domanda di sanatoria, con quale tipologia?".

A tale domanda, gli esperti del sito suddetto, rispondono: **"Sì, previo rilascio del Nulla Osta da parte dell'ente preposto alla tutela del vincolo, è possibile conseguire il titolo abilitativo edilizio per la sanatoria dell'abuso rappresentato, in virtù dell'art.4, comma 1, della legge regionale n.19 del 3 novembre 2004, che ha espressamente abrogato il divieto di sanatoria per opere ed interventi commessi in aree soggette a vincolo, previsto dall'art.2, comma 1, della precedente legge regionale 28/2003. La tipologia di abuso è la n.1".**

Per amor di completezza, nella denegata ipotesi in cui non dovesse ritenersi esauriente la ricostruzione degli ambiti operativi del terzo condono edilizio, almeno con riferimento alla Regione Puglia, come sopra delineata, è necessaria un'ulteriore osservazione, di più criptica lettura e, non si nasconde, meno coerente, rispetto a quanto linearmente indicato nella narrativa che precede, che prescinde dalla distinzione dei beni paesaggistici a cui, a parere del sottoscritto, fa riferimento la legge statale ed appare indifferente al Legislatore regionale.

*L'art.32, co.27, L. 326/2003, afferma: "Fermo restando quanto previsto dall'art. 32 (...) della legge 28 febbraio 1985, n. 47, le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora (...) siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici".*  
*È necessaria una premessa, anche se superflua, in ordine alla natura dei vincoli a cui fa riferimento l'art.32, co.27, lettera d) L.326/2003.*

*Appare indubbio che si tratti di vincoli a inedificabilità relativa, atteso che il comma in esame fa salva, fra l'altro, da un lato, l'applicazione dell'art.33 L. 47/1985 e, dall'altro, fa riferimento alle norme urbanistiche ed*



---

*ai relativi strumenti, a cui l'opera abusiva deve essere conforme, con l'effetto che è ovvia l'esistenza di un piano urbanistico che permetta l'edificazione.*

I vincoli ad inedificabilità assoluta, dunque, trovavano la loro collocazione normativa nell'art.33 L. 47/1985, fatta salva la legislazione regionale (cfr. L.R. Puglia 31.5.1980 n.56, art.51).

Sulla scorta di tanto, come deve essere interpretato l'inciso introduttivo del co.27 in esame, secondo cui deve trovare applicazione quanto dispone l'art.32 L. 47/1985, che, ovviamente, non può essere ignorato?

Al fine di una più comoda lettura della disposizione relativa ai vincoli paesaggistici, è necessario posporre l'inciso introduttivo in parola, alla fine della disposizione derogatoria e, dunque: "Le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora (...) siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, fermo restando quanto previsto dall'art. 32 (...) della legge 28 febbraio 1985, n. 47".

Per rendere ancora più agevole la lettura della disposizione, è opportuno limitare il dettato legislativo, traducendolo in forma più chiara con la sostituzione alle definizioni normative delle relative indicazioni: **le opere abusive di tipologia 1 non sono comunque suscettibili di sanatoria, qualora siano state realizzate su immobili soggetti ai vincoli ad inedificabilità relativa dettati dal Codice ambientale e dalla legislazione regionale, salvo il parere favorevole dell'Autorità preposta alla tutela dei vincoli in questione.**

Né varrebbe obiettare che una tale lettura interpretativa farebbe intendere che l'obbligo del parere favorevole dell'Autorità preposta al vincolo sia necessario solo per la tipologia di abuso più grave (n.1), nell'ambito dei vincoli ambientali, escludendolo per le altre tipologie di abuso e per i vincoli diversi, atteso che lo stesso Legislatore nazionale, al precedente co.26, ha già richiamato l'obbligo del parere favorevole dell'Autorità preposta al vincolo in genere, rispetto agli abusi minori, che, per effetto del principio di continenza, deve intendersi, ovviamente, riferito anche alle tipologie di abuso più gravi.

È superfluo osservare, inoltre, che la previsione del co.27, lett. d) non può ritenersi ripetitiva della previsione di cui al co.26, lett. a), in ordine alla necessità del parere favorevole dell'Autorità preposta al vincolo, atteso che la nuova formulazione del co.43 dell'art.32 L. 326/2003, ha espunto dall'art.32 L. 47/1985, qualsiasi riferimento ai vincoli ambientali, la cui disciplina era contenuta, all'epoca della pubblicazione della legge 326/2003, nell'art.152 D.lgs. 490/1999, che prevedeva l'autorizzazione in sanatoria (postuma).

È noto che, dall'1.5.2004, tale forma di autorizzazione in materia ambientale non è più prevista ai sensi dell'art.146, co.10, lett. c), D.lgs. 42/2004, ma, comunque, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, nella circolare già richiamata, ha precisato che tale divieto non si applica al condono edilizio.

Sulla scorta di tanto, è chiaro che il Legislatore del 2003, al fine di far rientrare anche i vincoli ambientali, nella previsione generale di cui all'art.32 L. 47/1985, doveva, necessariamente, farne espresso riferimento nel co.27.

*Tale completa lettura della norma in questione può ritenersi confermata da quanto recepito dalla Regione Sardegna, che, all'art.2 L.R. 4/2004, ha stabilito: "Non sono, comunque, suscettibili di sanatoria: ... e) le opere abusive che siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere dei beni ambientali e paesistici, **qualora non venga acquisito il nullaosta da parte del soggetto che ha imposto il vincolo**, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima dell'esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici".*

*È superfluo ogni ulteriore commento.*

*Rimane un ultimo interrogativo, in ordine all'inciso comunque posto all'art.32, co.27, L. 326/2003: tanto è agevolmente superabile, in considerazione della circostanza che, al co.26, come già detto, il Legislatore nazionale ha indicato suscettibili di sanatoria tutte le tipologie di opere abusive senza alcuna distinzione, in ordine alla realizzazione delle opere abusive su immobili soggetti a vincolo (soprattutto quelle più gravi), salvo l'espresso richiamo alla sola lettera e) del co.27, con l'effetto che si imponeva, da un mero punto di vista di sintassi, l'uso dell'avverbio suddetto.*

**In conclusione, si ritiene che le opere abusive relative alla tipologia 1 dell'Allegato 1 alla L. 326/2003, sono suscettibili di sanatoria anche se realizzate su aree soggette a vincoli paesaggistici, previo parere favorevole dell'Autorità preposta alla tutela del vincolo.**

1 Cfr. Carlin e altri, *Il nuovo condono edilizio*, Milano, 2004, pp.102-103